Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes - 1998

Table des matières

Volume 1 - Avril 1998

Chapitre	
	Avant–propos et Points saillants
1	Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique
2	Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères
3	Défense nationale - Équiper et moderniser les Forces canadiennes
4	Défense nationale - Grands projets d'acquisition de biens d'équipement
5	Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice - L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu
6	Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix
7	Le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale
8	Ministère des Finances - Mesurer l'efficacité et en rendre compte
9	La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives

Volume 2 - Septembre 1998

Chapitre	
	Avant–propos et Points saillants
10	Commission canadienne des droits de la personne Comité du tribunal des droits de la personne
11	Agriculture et Agroalimentaire Canada - Le programme des avances en espèces
12	La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments
13	Office national de l'énergie

14 Affaires indiennes et du Nord Canada - Les revendications territoriales globales

15 Revenu Canada - Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère

16 La gestion du numéro d'assurance sociale

17 Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés

18 La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État

Volume 3 - Décembre 1998

Chapitre

Questions d'une importance particulière - 1998
Avant–propos et Points saillants

19 Le commerce électronique : la conduite des affaires du gouvernement par Internet

20 La préparation à l'an 2000 : les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale

21 Agence canadienne de développement international - Les programmes géographiques

22 La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie : suivi des progrès

23 Anciens Combattants Canada - Les pensions d'invalidité

24 Revenu Canada - Direction de l'impôt international : la gestion des ressources humaines

25 Transports Canada - Les investissements dans les routes

26 La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique

27 Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien

Autres observations et Annexes
28 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
29 Autres observations de vérification

Questions d’une importance particulière - 1998

Table des matières

	Page
Points saillants	4
La gestion publique dans un contexte postdéficitaire	7
Un cadre financier à long terme	8
Des structures de régie efficaces	11
L’innovation et la prise de risque prudente dans le secteur public	13
Une gestion et des rapports financiers modernisés	14
Il est plus que temps de moderniser la gestion financière	15
Les plans du gouvernement donneraient lieu à des incohérences entre les crédits parlementaires et les dépenses gouvernementales	16
L’engagement pris par le gouvernement de respecter des normes comptables objectives doit être réaffirmé	16
Une meilleure intégration de la gestion des ressources humaines aux réformes en cours dans le secteur public	18
Une reddition de comptes transparente et significative au Parlement	19
Les nouveaux modes de prestation de services présentent un défi particulier	20
Conclusion	22
Annexe du chapitre : d’autres questions récentes et certaines qui posent toujours problème	24
Évaluations de l’information sur le rendement	24
Promotion de l’intégrité au sein de Revenu Canada	24
Examen de l’obligation de déclarer les biens étrangers déterminés	25
La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie : suivi des progrès	25

Le bogue du millénaire : encore une menace 26

Une approche stratégique du développement durable 26

Possibilités d'économies 27

Questions d’une importance particulière — 1998

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, comme l’ère des déficits chroniques importants est, semble–t–il, derrière nous, je discute du défi que doit relever le gouvernement : continuer de mettre l’accent sur l’amélioration de l’économie et de l’efficience.

Je propose un certain nombre de moyens pour aider à faire en sorte que le revirement de la situation financière du Canada ne nous leurre pas et nous fasse ainsi oublier la nécessité d’améliorer le rendement :

- **Un cadre financier à long terme.** Depuis quelque temps déjà, je demande au gouvernement fédéral d’établir et de rendre publiques des projections financières à long terme montrant l’incidence de facteurs sur les finances du gouvernement, comme le vieillissement de la population. Les administrations d’autres pays le font.

- **Des structures de régie efficaces.** L’administration fédérale, à l’instar d’autres administrations ailleurs, essaie de s’éloigner du modèle bureaucratique traditionnel pour adopter une forme de gestion plus souple. Cela exige une bonne régie, le souci de l’intérêt public, l’atteinte des objectifs, la reddition de comptes et le maintien de la transparence.

- **L’innovation et la prise de risque prudente dans le secteur public.** Il existe des contraintes à l’innovation et à la prise de risque prudente dans le secteur public. Il faut cerner plus précisément ces contraintes et déterminer les mesures qui peuvent être prises pour encourager les fonctionnaires à s’acquitter de leurs responsabilités avec créativité, innovation et intégrité.

- **Une gestion et des rapports financiers modernisés.** Il est plus que temps de moderniser la gestion financière. Aussi, l’engagement pris par le gouvernement de respecter des normes comptables objectives doit être réaffirmé — depuis deux ans, je me trouve dans l’obligation de formuler une restriction à mon opinion sur les états financiers du gouvernement, car ceux–ci ne respectent pas les normes comptables reconnues.

- **Une meilleure intégration de la gestion des ressources humaines aux réformes en cours dans le secteur public.** Les hauts fonctionnaires sont insatisfaits de l’état actuel de la gestion des ressources humaines dans la fonctions publique. Il est inquiétant de constater que ces problèmes de longue date persistent.

- **Une reddition de comptes transparente et significative au Parlement.** Des mesures importantes sont prises pour fournir aux parlementaires, en temps voulu, le genre d’information dont ils ont besoin pour tenir le gouvernement responsable. Il faut suivre de

près les nouveaux modes de prestation des services pour maintenir une bonne reddition de comptes et la cohésion du secteur public.

Dans un contexte postdéficitaire, ces éléments de saine gestion du secteur public peuvent aider à assurer la poursuite de la recherche de l'optimisation de l'argent des contribuables.

D'autres questions récentes et certaines qui posent toujours problème sont exposées à l'annexe du chapitre :

- Nous avons effectué cette année la première évaluation de l'information sur le rendement communiquée par un nouvel organisme de prestation de services.

- Notre examen des efforts de Revenu Canada pour promouvoir l'intégrité chez ses employés s'inscrit dans nos travaux continus sur l'éthique dans le secteur public.

- Nous avons examiné l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés imposée par le gouvernement.

- La mise en oeuvre de la Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie est lente dans certains domaines importants.

- Les retards dans la préparation des ordinateurs à l'an 2000 font que de nombreuses fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale demeurent à risque.

- Aller au–delà de la rhétorique pour appliquer les principes du développement durable aux activités quotidiennes de l'administration fédérale demeure un enjeu essentiel.

- Au cours de l'année, nos travaux de vérification ont permis de cerner des possibilités d'économies.

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.*

La gestion publique dans un contexte postdéficitaire

Samuel Johnson faisait observer que la perspective d'être pendu faisait merveille sur la concentration. Au début des années 90, une récession exceptionnellement longue et profonde a failli provoquer une crise des finances publiques du Canada, déjà affaiblies par des années de déficits consécutifs et une dette croissante. En 1993-1994, le déficit budgétaire annuel atteignait le niveau record de 42 milliards de dollars et la dette nette en proportion du PIB s'élevait à plus de 70 p. 100, contre moins de 20 p. 100 deux décennies plus tôt. Le spectre de la crise financière a encouragé le gouvernement à repenser fondamentalement les activités qu'il exerçait et la façon de les exercer.

Des changements importants à l'administration publique fédérale ont suivi. Le gouvernement a instauré un nouveau système de gestion des dépenses, établi des objectifs de financement pluriannuels et exigé que les nouveaux projets de dépense soient financés par la réaffectation des fonds sans dépassement de ces objectifs. Des programmes ont été privatisés, d'autres ont été restructurés et rationalisés. La taille de la fonction publique a diminué de façon significative pour la première fois depuis des décennies, tout comme les dépenses de programme. La gestion davantage axée sur les résultats et la sensibilisation aux coûts est devenue plus prioritaire.

Comme l'ère des déficits chroniques importants est, semble–t–il, derrière nous, l'enjeu consiste désormais à maintenir l'élan en faveur d'un plus grand souci de l'économie et de l'efficience dans la gestion des fonds publics. L'élimination du déficit n'est qu'une étape vers la restauration de la santé financière mais nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir. La dette et le fardeau fiscal demeurent lourds, et les tendances démographiques actuelles portent à croire que les pressions financières augmenteront. Les bouleversements économiques mondiaux survenus au cours des derniers mois nous rappellent de façon éloquente que la situation économique peut se retourner rapidement. Il est donc important de ne pas se laisser leurrer par ces bons résultats financiers immédiats ni d'atténuer les efforts pour améliorer le rendement.

Dans ce chapitre, je discute de certains moyens qui pourraient appuyer ces efforts. Ce sont :

- un cadre financier à long terme;
- des structures de régie efficaces;
- l'innovation et la prise de risque prudente dans le secteur public;
- une gestion et des rapports financiers modernisés;
- une meilleure intégration de la gestion des ressources humaines aux réformes en cours dans le secteur public;
- une reddition de comptes transparente et significative au Parlement.

Ensemble, ces éléments constitueraient une philosophie de gestion publique qui, à mon avis, serait très avantageuse généralement, et particulièrement dans le contexte postdéficitaire actuel.

D'autres questions qui ne sont pas directement liées au thème de la gestion dans un contexte postdéficitaire, mais que je considère tout de même importantes, sont communiquées en annexe de ce chapitre.

Un cadre financier à long terme

Joseph, le fils de Jacob, a sauvé l'Égypte de la famine — et est devenu ainsi riche et célèbre — en conseillant au pharaon de ne pas succomber à la tentation de profiter des années d'abondance, et de prévoir en conséquence. Dans la préparation d'un budget, la simple prudence veut que l'on adopte une vision prospective. Cela est d'autant plus sage quand nous avons des raisons de croire, tout comme Joseph, que notre situation à long terme pourrait être bien différente de la situation actuelle.

Nous ne sommes pas en mesure, comme Joseph, de prédire l'avenir en interprétant les rêves, mais nous pouvons facilement anticiper les répercussions financières à long terme en nous fondant sur les tendances démographiques actuelles. Les tendances démographiques prennent des décennies à se dessiner et suivent un modèle prévisible : les jeunes d'aujourd'hui seront les travailleurs de demain dans une décennie ou deux et les retraités du Canada, trois ou quatre décennies plus tard. Par conséquent, comme l'a dit le spécialiste de la gestion, Peter Drucker, la démographie représente réellement (traduction) « un avenir immuable ».

Que nous réserve l'avenir? Nous savons déjà qu'en raison de la baisse des taux de fécondité et de mortalité, la population du Canada vieillit. La proportion des personnes âgées dans la population totale augmentera radicalement au cours de la deuxième et de la troisième décennies du siècle prochain, au fur et à mesure que les personnes nées pendant l'explosion démographique vieilliront et prendront leur retraite. En 2030, les personnes âgées représenteront 22 p. 100 de la population totale du Canada, contre 12 p. 100 actuellement. Alors qu'aujourd'hui, on compte cinq Canadiens d'âge actif pour chaque personne âgée de 65 ans et plus, dans trois décennies, il n'y en aura plus que la moitié.

La budgétisation en Nouvelle–Zélande

La préparation des budgets et les rapports publiés à ce sujet en Nouvelle–Zélande sont régis par le *Fiscal Responsibility Act 1994*. Cette loi oblige le gouvernement à appliquer les principes suivants de gestion financière responsable dans sa politique budgétaire :

- la réduction de la dette du gouvernement à des niveaux prudents;
- l'équilibre des dépenses de fonctionnement et des recettes pour une période donnée;
- la poursuite de politiques permettant des taux d'imposition stables et prévisibles pour une période donnée.

Ces principes se reflètent concrètement dans deux publications : un énoncé de la politique budgétaire, qui doit être déposé au moins trois mois avant le budget, et un rapport sur la stratégie financière, qui doit être déposé avec le budget.

L'énoncé de la politique budgétaire décrit les intentions budgétaires du gouvernement pour les trois prochaines années ainsi que ses objectifs financiers à long terme.

Le rapport sur la stratégie financière compare les objectifs du budget avec ceux de l'énoncé de la politique budgétaire et fournit des « perspectives périodiques » qui *présentent une projection de la situation financière du gouvernement sur dix ans ou plus, selon un éventail d'hypothèses économiques et stratégiques*.

Le *Fiscal Responsibility Act* a servi de modèle à des lois semblables en Australie et au Royaume–Uni.

Étant donné les politiques actuelles, ces changements démographiques imposeront des pressions financières énormes sur le gouvernement, alors que la demande à l'égard des programmes de retraite et de soins de santé augmentera tandis que la proportion de la population d'âge actif qui contribue financièrement à ces programmes diminuera. Un horizon de deux ans pour des perspectives financières est manifestement beaucoup trop court pour tenir compte de ces pressions. Un tel horizon était efficace en période de crise, mais le moment est venu de voir à plus long terme.

Au sein des pays industrialisés à tout le moins, on reconnaît de plus en plus les avantages de la planification financière à long terme. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a souligné, dans ses rapports récents, la valeur de cadres budgétaires à long terme pour inciter les gens à penser à l'avenir. La Nouvelle–Zélande, l'Australie et le Royaume–Uni, pays dotés d'un régime parlementaire semblable au nôtre, ont adopté des lois qui obligent leur gouvernement à fournir des perspectives financières à long terme dans le cadre de leur processus budgétaire. Aux États–Unis, tant le Congressional Budget Office, au nom du Congrès, que l'Office of Management and Budget, au nom de l'Administration, préparent et rendent publiques des projections complètes de recettes, de dépenses et d'équilibres budgétaires, suivant diverses hypothèses financières et économiques, sur un horizon de plusieurs décennies.

J'ai, à diverses occasions, demandé au gouvernement de préparer des projections semblables. Le gouvernement est peu enclin à accéder à ces demandes, car il craint d'être tenu responsable des perspectives à long terme, comme il l'est actuellement pour ses objectifs financiers à court terme. Or il pourrait soit publier un énoncé de politique avec les projections, soit adopter une loi, si nécessaire, indiquant que les projections sont fournies aux fins d'information seulement et qu'elles ne constituent pas des engagements du gouvernement — qui ne voudraient rien dire, de toute façon, étant donné la durée normale du mandat d'un gouvernement. De plus, les projections à long terme n'ont pas à être aussi précises ni à contenir le même type d'information que les prévisions actuelles sur deux ans.

La présentation de ces projections à long terme dans le cadre de la mise à jour financière de l'automne, plutôt qu'avec le Budget annuel en février, aiderait également à les distinguer du plan et des objectifs financiers à court terme du gouvernement. Elle fournirait en même temps un contexte utile aux consultations prébudgétaires, qui sont la raison d'être de la mise à jour financière de l'automne.

J'étais heureux de constater récemment que le Comité permanent des comptes publics a appuyé la nécessité de perspectives à long terme pour la préparation du Budget. Dans son seizième rapport déposé en octobre dernier et fondé sur les audiences sur le chapitre 6 de mon rapport de 1998, le Comité a demandé au ministère des Finances d'élaborer des mécanismes appropriés par lesquels le gouvernement pourra diffuser de l'information financière et démographique à long terme pour assurer la transparence et une meilleure compréhension des perspectives financières du Canada. J'espère que le Ministère répondra favorablement à la demande du Comité.

Des projections financières à long terme sont nécessairement spéculatives, mais n'en sont pas moins nécessaires : nul ne peut ignorer l'avenir parce qu'il n'est pas parfaitement prévisible. Les décisions financières actuelles ont des conséquences à long terme, que nous le voulions ou non. Les tendances démographiques sont tout aussi fiables que d'autres, et l'on peut facilement tenir compte de leurs répercussions financières. Cela et le fait de publier les résultats de l'exercice aideraient à rendre plus

intelligibles les objectifs à court terme du gouvernement — et, par le fait même, plus acceptables aux yeux du public et plus crédibles aux yeux des marchés financiers.

Pour en savoir davantage, voir les publications du vérificateur général : Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix (Chapitre 6 du Rapport de 1998); Information destinée au Parlement — Les déficits et la dette : Pour comprendre les choix (Chapitre 9 du Rapport de 1995); Pour une meilleure intendance — La réforme de la fonction publique en Nouvelle–Zélande de 1984 à 1994 : sa pertinence pour le Canada (1995); Information destinée au Parlement — Pour comprendre les déficits et la dette (Chapitre 5 du Rapport de 1993). Autres publications : Préserver la prospérité dans une société vieillissante (OCDE, 1998); Long–Term Budgetary Pressures and Policy Options (Congressional Budget Office, Washington, DC, mai 1998).

Des structures de régie efficaces

Les idées au sujet de ce qui fonctionne dans le secteur public, et de ce qu'on entend par gestion publique efficace, ont évolué radicalement au cours des quelque dix dernières années. La gestion publique traditionnelle est caractérisée par des structures organisationnelles hiérarchiques, une prise de décision centralisée et la réglementation des ministères opérationnels par des contrôles imposés par les organismes centraux. Elle s'appuie sur des règles détaillées plutôt que sur le jugement des gestionnaires, et sur des processus plutôt que sur des résultats.

Ces caractéristiques bureaucratiques de la gestion publique traditionnelle ont été conçues pour assurer l'équité entre les activités gouvernementales et la probité dans l'intendance des ressources publiques. Mais elles peuvent aussi rendre le secteur public complexe, rigide et infectaient. Dans un monde qui évolue rapidement, où la concurrence croît et où le public est de plus en plus exigeant, ce modèle bureaucratique traditionnel de gestion publique devient de moins en moins acceptable.

Les pays du monde industrialisé abandonnent progressivement ce mode de gestion désuet du secteur public pour adopter une gestion plus décentralisée, plus souple et davantage axée sur les résultats et le rendement. Le centre demeure responsable des orientations stratégiques et des affectations budgétaires, mais les ministères opérationnels jouissent d'une plus grande autonomie dans l'utilisation des ressources pour répondre aux besoins des clients. La reddition de comptes est assurée par l'établissement d'objectifs de rendement appropriés et l'obligation de rendre compte de l'atteinte de ces objectifs.

Par le biais d'initiatives sous la bannière générale « Repenser le rôle de l'État », l'administration fédérale a amorcé un virage vers la gestion axée sur les résultats dans le secteur public. Des cadres de contrôle et des procédures de régie qui favorisent l'engagement envers les objectifs organisationnels et qui « permettent » aux gestionnaires de gérer sont essentiels à la réussite de cette approche. Nous proposons aux organisations du secteur public d'adopter les quatre principes clés suivants, qui sont liés à un cadre de régie efficace.

- **Servir l'intérêt public.** Les organisations publiques doivent en arriver à un équilibre entre les principes de gestion, comme la rentabilité, et les objectifs d'intérêt public qui sont énoncés dans les lois et communiqués au Parlement. Un climat organisationnel qui appuie les valeurs de la fonction publique et qui encourage la gestion axée sur les résultats peut contribuer au rendement en guidant le comportement et en motivant l'effort.

- **Atteindre les objectifs.** L'organisation doit avoir des objectifs de résultat bien définis, des attentes de rendement claires et des indicateurs fiables pour mesurer les progrès réalisés. Elle a besoin de capacités adaptées à sa mission et à ses objectifs, y compris les pouvoirs, les ressources humaines et les ressources financières nécessaires.

- **Assurer la reddition de comptes.** Des objectifs clairs sont essentiels pour tenir la direction responsable des ressources publiques qui lui sont confiées. Les rôles et les responsabilités doivent être bien compris et acceptés. Les attentes de rendement doivent être liées aux capacités et établies en fonction de celles–ci. Les rapports sur les réalisations de l'organisation doivent être fiables et produits en temps opportun pour faciliter l'apprentissage et encourager un meilleur rendement.

- **Assurer la transparence.** Les rapports publics et l'accessibilité des documents clés sont nécessaires pour montrer comment les organisations gèrent les fonds publics et s'acquittent des responsabilités qui leur ont été confiées.

Activités contractuelles — un mauvais exemple du pouvoir discrétionnaire des gestionnaires

Les contrats passés avec des fournisseurs de l'extérieur du gouvernement pour des biens et des services sont un domaine où les gestionnaires du gouvernement jouissent d'un pouvoir discrétionnaire considérable. Malheureusement, la façon dont ce pouvoir est utilisé à l'heure actuelle est souvent un mauvais exemple qui risque de s'étendre à d'autres domaines.

La vérification des contrats à fournisseur unique accordés pour les services professionnels, que nous avons effectuée cette année, nous a permis de constater :

- le non–respect généralisé des règlements sur les marchés;
- une mauvaise documentation;
- un souci insuffisant de l'économie.

Pour fonctionner, la dévolution des pouvoirs doit s'accompagner d'attentes de rendement et d'obligations d'information claires. Autrement, la reddition de comptes et le rendement risquent de s'effriter.

Voir : La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique (Chapitre 26 du Rapport de 1998).

Évidemment, aucun processus de gestion ne peut garantir le succès en bout de ligne. Au mieux, il permet à l'organisation de maintenir le cap sur les buts qu'elle veut atteindre et de s'occuper des questions qui relèvent de la direction et qui font obstacle au succès. Un cadre de régie efficace est conçu pour aider la direction à y parvenir.

J'entends déjà quelques lecteurs me dire « C'est plus facile à dire qu'à faire ». Je le sais. Par surcroît, je ne sous–estime pas la difficulté d'établir, dans de nombreux secteurs du gouvernement, des objectifs clairs et des mesures du rendement et de communiquer de l'information de façon franche et ouverte. Néanmoins, comme le montrent les pratiques d'autres pays, nous pouvons faire mieux. Les avantages possibles en valent le coût, particulièrement en ce moment : des structures qui encouragent une éthique du rendement, renforcées par des pratiques de communication de l'information qui facilitent la surveillance, peuvent minimiser le risque de recul au moment où les pressions financières à court terme en faveur des économies disparaissent.

Dans le reste du chapitre, j'examine divers aspects de cet enjeu.

Pour en savoir davantage, voir les publications du vérificateur général : La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses (Chapitre 5 du Rapport de 1997); Vers une gestion axée sur les résultats (Chapitre 11 du Rapport de 1997); Les sociétés d'État — Appliquer la mesure du rendement (Chapitre 22 du Rapport de 1997); Sociétés d'État : S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance (Chapitre 10 du Rapport de 1995).

L'innovation et la prise de risque prudente dans le secteur public

Dans d'autres sections du chapitre, je discute des changements profonds survenus dans les structures de régie, les ressources et les méthodes de prestation des services qui ont marqué la fonction publique fédérale au cours des dernières années. Même si bon nombre de ces changements découlent de la lutte engagée par le gouvernement contre les déficits chroniques, d'autres facteurs comme la mondialisation, les tendances démographiques et sociétales et la révolution technologique ont fait de l'évolution rapide une réalité. Dans l'environnement compétitif et axé sur les résultats qui existe maintenant, on attache beaucoup d'importance à la capacité et au désir des fonctionnaires de prendre des risques raisonnables et de faire preuve d'innovation — non seulement pour en arriver à suivre le changement, mais pour l'anticiper et l'influencer, et saisir les possibilités qu'il offre.

Cependant, de l'avis de plusieurs observateurs, il existe des entraves à la prise de risque et à l'innovation. Parmi celles–ci, citons les répercussions sur le moral des fonctionnaires de facteurs interdépendants comme la réduction des effectifs, le long gel des salaires qui n'a pris fin que l'an passé, et la perception d'un manque d'appui. Parallèlement, plus de transparence et une plus grande attention à l'égard des résultats peuvent parfois susciter des critiques non méritées quand les résultats escomptés ne se concrétisent pas. Dans ces circonstances, de nombreux fonctionnaires peuvent juger prudent de ne pas prendre de risques.

Je reconnais que les travaux de mon bureau sont parfois considérés comme contribuant aux forces qui entravent l'innovation. Étant donné la nature même de notre mandat, qui nous demande de rendre publics les cas de mauvaise gestion, il est toujours possible que nos travaux répriment le désir de certains fonctionnaires d'innover et de prendre des risques. Néanmoins, je suis convaincu que le Bureau est un intervenant relativement mineur dans le contexte opérationnel complexe de la fonction publique. Nous — le public, les parlementaires, les fonctionnaires et le Bureau — devons travailler ensemble pour aider à supprimer les contraintes et à trouver des façons d'encourager l'innovation et la prise de risque responsable qui sont plus que jamais nécessaires.

C'est à la lumière de ces considérations qu'en octobre de cette année, j'ai parrainé la Table ronde sur l'innovation et la prise de risque* réunissant des hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux, des représentants politiques et des représentants du secteur privé et des syndicats. Les discussions étaient fondées sur des documents de travail préparés par le Forum des politiques publiques (*The Risk Not Taken*), Industrie Canada (*An Industry Canada Perspective*) et le Bureau (*Le rôle et la perspective du Bureau du vérificateur général du Canada*). Je crois que la participation à la Table ronde, les discussions animées et l'éventail de points de vue exprimés reflètent l'importance de ce sujet, de même que l'intérêt et les préoccupations des participants. Le fait que les participants ne se soient pas

limités au recensement des problèmes, mais qu'ils aient proposé certaines mesures concrètes qui pourraient faire avancer les choses, m'encourage tout particulièrement.

Je considère que la Table ronde est le début plutôt que la fin d'un processus permanent. Nous continuerons de travailler avec les ministères et les organismes pour cerner plus clairement les contraintes à l'innovation et à la prise de risque prudente et les mesures qui peuvent être prises pour encourager les fonctionnaires à s'acquitter de leurs responsabilités avec créativité, innovation et intégrité.

**On peut se procurer le sommaire des travaux de la Table ronde en communiquant avec notre bureau.*

Une gestion et des rapports financiers modernisés

L'une de mes priorités comme vérificateur général depuis ma nomination en 1991 est d'encourager une meilleure gestion financière dans l'administration fédérale. Or une information financière de qualité est indissociable d'une gestion financière de qualité. De fait, il faut de l'information financière exacte et actuelle pour tous les aspects de la gestion publique, notamment l'affectation des ressources et la planification, le suivi des activités et l'évaluation du rendement. Des rapports actuels et crédibles contenant de l'information financière pertinente sont également fondamentaux pour rendre les ministères, et le gouvernement dans son ensemble, responsables des ressources qu'ils utilisent et du pouvoir qu'ils exercent.

L'état de la gestion financière me préoccupe à trois points de vue :

Premièrement : il est plus que temps de moderniser la gestion financière

La nécessité de réformer le mode de gestion de l'information financière dans l'administration fédérale est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années. Il y a près de quatre décennies, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) réclamait l'adoption d'un système comptable qui fournirait de l'information de meilleure qualité sur les coûts entiers des activités gouvernementales. Depuis, cette demande a été réitérée à maintes reprises par de nombreuses parties, tant de l'intérieur que de l'extérieur du gouvernement.

Le gouvernement est en train d'instaurer un tel système, dans le cadre d'une initiative appelée la Stratégie d'information financière (SIF). Entre autres, on remplacera le système comptable actuel, en partie fondé sur la comptabilité de caisse, par la comptabilité d'exercice intégrale. Ainsi, les dépenses consacrées aux immobilisations seront constatées au fur et à mesure que les actifs seront utilisés, de sorte que les coûts seront répartis sur la durée de vie utile de ces actifs. Actuellement, le coût total d'une immobilisation est imputé aux dépenses au moment de l'acquisition de l'actif. En associant de façon adéquate les coûts aux activités qu'ils appuient, la comptabilité d'exercice nous fournit une information de meilleure qualité sur le coût réel des programmes du gouvernement.

La modernisation de la gestion financière du gouvernement s'impose depuis longtemps. La Stratégie elle–même a été approuvée par le Conseil du Trésor en 1989 et a été appuyée de nouveau comme priorité gouvernementale en 1995. Mais la mise en oeuvre est lente.

Bien que la cadence se soit accélérée récemment, il faudra des années encore avant qu'un système de gestion financière répondant à des normes jugées acceptables dans le secteur privé soit en place. De nouveaux reports ne sont pas envisageables : le gouvernement a besoin de l'information financière qui lui fait défaut actuellement.

Modernisation de la gestion financière — il est temps d'agir

En même temps que des améliorations sont apportées au système de gestion financière du gouvernement, se déroule une initiative plus vaste pour renouveler la gestion financière dans l'administration fédérale. Dans son rapport de 1997, le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la « fonction de contrôleur » dans l'administration fédérale du Canada soutient que la fonction de contrôleur — comme elle est considérée et exercée en ce moment — doit changer fondamentalement pour répondre aux besoins d'un gouvernement moderne.

Le Groupe de travail a proposé les trois points de repère suivants qui indiqueraient quand la modernisation a lieu :

- l'existence de normes sur le rendement, à l'échelle du gouvernement, adaptées aux besoins des ministères et instaurées de façon à répondre à leurs circonstances.;
- les décideurs reçoivent une information complète et crédible sur le rendement;
- l'existence de centres d'excellence pour la formation des gestionnaires et des professionnels aux exigences de la fonction de contrôleur.

Le gouvernement a accepté les recommandations du Groupe de travail. J'appuie les efforts du contrôleur général pour mettre en oeuvre ces recommandations rapidement.

Deuxièmement : les plans du gouvernement donneraient lieu à des incohérences entre les crédits parlementaires et les dépenses gouvernementales

Comme nous l'avons signalé en septembre de cette année, l'un des principaux défis de la mise en oeuvre réussie de la Stratégie d'information financière sera de persuader les représentants des ministères d'utiliser la nouvelle information financière dans la gestion quotidienne des programmes et des activités. Il est plus probable qu'ils l'utiliseront si les fonds sont également octroyés selon la méthode de comptabilité d'exercice intégrale. Les projets annoncés par le gouvernement prévoient l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour le *Budget* annuel, les *Comptes publics du Canada,* le *Rapport sur les plans et les priorités* des ministères et le *Rapport sur le rendement* des ministères, mais non pour le *Budget des dépenses* soumis au Parlement aux fins des crédits parlementaires.

À mon avis, cette fissure dans la structure des rapports financiers pourrait nuire sérieusement à l'efficacité de la Stratégie. L'engagement des gestionnaires de programme envers les principes de la comptabilité et de la budgétisation d'exercice sera moindre si ces principes ne sont pas appliqués pour une fin aussi fondamentale que l'octroi des crédits. En outre, le maintien de deux séries de livres pour les mêmes activités, l'une pour la gestion et l'autre pour les rapports, compliquerait aussi sans raison le régime redditionnel. Tous les avantages de la Stratégie ne seront réalisés que si elle englobe le processus d'octroi des crédits, de sorte que l'information utilisée par les gestionnaires du secteur public pour planifier et gérer leurs programmes sera la même que celle dont se servira le Parlement pour l'octroi et l'approbation des ressources.

Troisièmement : l'engagement pris par le gouvernement de respecter des normes comptables objectives doit être réaffirmé

Pour ma part, l'un des aspects les plus encourageants de la Stratégie est l'intention déclarée du gouvernement de respecter des normes comptables conformes aux recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes sont élaborées ouvertement, avec la pleine participation des milieux financiers et comptables et du secteur public, et selon un processus établi qui comprend la diffusion d'exposés–sondages et l'évaluation des réponses des parties intéressées.

Pourtant, pour la troisième année consécutive, je fais part de mon inquiétude au sujet du non–respect, par le gouvernement, des normes du CCVSP pour la comptabilisation de certaines dépenses dans les Comptes publics. Pour cette raison, j'ai dû formuler une restriction dans mon opinion sur les états financiers annuels du gouvernement des deux dernières années. Les dépenses en question comprenaient l'aide transitoire octroyée en 1996 pour l'harmonisation des taxes de vente provinciales avec la TPS, ainsi que les fonds pour établir la Fondation canadienne pour l'innovation en 1997 et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, plus tôt cette année.

Le respect des normes comptables recommandées par un organisme indépendant comme le CCVSP devrait être la pratique générale dans la comptabilité du gouvernement. Les comptes préparés selon ces normes refléteront probablement le consensus des experts en finances et en comptabilité et des experts du secteur public sur la meilleure façon de traduire la réalité financière dans les états financiers du gouvernement. En outre, comme on ne pourra affirmer alors que la méthode suivie a été choisie pour des raisons politiques ou de partisanerie, les rapports qui en résulteront jouiront d'une plus grande crédibilité parmi les citoyens et les milieux financiers nationaux et internationaux.

La récente crise financière asiatique atteste de l'importance d'une information transparente, fidèle et intégrale sur l'état des finances des gouvernements. Le Fonds monétaire international a jugé que le manque de transparence a été un facteur qui a contribué à cette crise. Des pratiques de communication d'information opaques et un accès limité aux données ont empêché d'avoir une vue réaliste des aspects fondamentaux de l'économie des pays maintenant aux prises avec des difficultés financières. La communication en temps opportun d'une information utile et facile à comprendre contribue à un meilleur rendement en appuyant la prise de décision éclairée et en exposant les activités du gouvernement à l'examen public.

*Pour en savoir davantage, voir les publications du vérificateur général : La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État (Chapitre 18 du Rapport de 1998); La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives (Chapitre 9 du Rapport de 1998); La gestion financière — L'élaboration d'un modèle de la capacité (Chapitre 2 du Rapport de 1997); La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux (Chapitre 3 du Rapport de 1997). Autre publication : Observations du vérificateur général (*Comptes publics du Canada*, Volume 1, Section 1, 1996 à 1998).*

Une meilleure intégration de la gestion des ressources humaines aux réformes en cours dans le secteur public

L'un des plus gros défis de l'ère postdéficitaire concerne les ressources humaines dans la fonction publique et la façon dont elles sont gérées. Pour que le gouvernement puisse fonctionner adéquatement, il nous faut au Canada une fonction publique forte. Afin que les organisations gouvernementales puissent innover et offrir des services de grande qualité aux contribuables, la fonction publique doit être en mesure d'attirer et de retenir des personnes talentueuses. Ces ressources appréciables doivent donc être gérées adéquatement. Il faut pour cela un ensemble efficace d'éléments concrets, comme de bonnes politiques et de bons systèmes, et des éléments moins concrets, comme un leadership solide.

Lorsque je discute avec des hauts fonctionnaires, je constate beaucoup d'insatisfaction au sujet de l'état actuel de la gestion des ressources humaines dans l'administration fédérale. J'ai constaté — tout comme d'autres observateurs et représentants du gouvernement — que la fonction publique est une institution qui est soumise à de fortes pressions.

Principaux problèmes de gestion des ressources humaines qui doivent être réglés

- Moderniser et simplifier les systèmes de classification et d'évaluation des emplois
- Examiner les processus de formation, de recrutement et de transfert afin d'améliorer la mobilité et les possibilités de carrière
- Rajeunir et renouveler le personnel pour compenser les pertes d'employés expérimentés et trouver les nouvelles compétences nécessaires
- Remédier aux pénuries de groupes spécialisés (spécialistes en informatique, ingénieurs, statisticiens, etc.)
- Mieux gérer la situation des employés qui restent

L'insatisfaction au sujet de la gestion des ressources humaines se traduit également par l'intérêt manifesté par les hauts fonctionnaires à l'égard des nouveaux modes de prestation de services. L'un des moteurs de cet intérêt est que les systèmes actuels de dotation en personnel, de classification et de rémunération sont trop lourds et n'offrent pas assez de souplesse. Le gouvernement doit veiller à ce que la course pour « sortir du système » n'empêche pas de le rationaliser.

La gestion des ressources humaines après une réduction d'effectifs pose un défi de taille. Nos vérifications de la réduction des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique, dont les résultats ont été communiqués en avril dernier, mettent en lumière la nécessité de voir à ce que les effectifs correspondent aux besoins futurs. Dans le cadre du programme offrant des primes de départ anticipé, on n'a pas toujours déterminé avec précision les types d'employés qui seraient nécessaires à l'avenir. L'encadré présente une liste de problèmes cernés par nos vérifications et qui doivent être réglés.

Il est inquiétant de constater que ces problèmes persistent. Ce n'est pas par manque de consensus au sujet de la nécessité du changement. Ce n'est pas non plus parce que les problèmes viennent d'être décelés — les réductions des effectifs n'ont fait qu'amplifier des problèmes qui existent depuis de nombreuses années.

L'élimination, l'an dernier, du gel des salaires a supprimé un irritant majeur et une source de malaise chez les fonctionnaires. Une série d'initiatives visant à revitaliser la fonction publique sont également en cours, notamment La Relève. Mais on a le sentiment que les progrès sont lents, en partie parce qu'il ne semble pas y avoir de vision globale du rôle et de la composition de la fonction publique dans un secteur public réorganisé.

Pour définir cette vision, il faut trouver réponse à certaines questions difficiles. La fonction publique devrait–elle être gérée uniformément ou différentes parties de celle–ci devraient–elles être gérées autrement? Quels devraient être les rôles respectifs des organismes centraux et des ministères? Comment peut–on le mieux protéger les principes du mérite et de l'impartialité politique? Mais malgré ces difficultés, la définition de cette vision et la réforme du secteur public sont essentielles au succès du nouveau modèle de fonction publique que le gouvernement tente de créer. Si les problèmes liés aux ressources humaines ne sont pas réglés, la mise en oeuvre d'autres réformes dans le secteur public a peu de chance de réussir.

Pour en savoir davantage, voir les publications du vérificateur général : Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique (Chapitre 1 du Rapport de 1998); Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères (Chapitre 2 du Rapport de 1998).

Une reddition de comptes transparente et significative au Parlement

L'une des principales responsabilités du Parlement est de tenir le gouvernement responsable : en examinant les travaux des ministères et des organismes et en forçant le gouvernement à défendre ses politiques et sa gestion du trésor public. Pour faire ce travail efficacement, les parlementaires ont besoin d'information actuelle et pertinente sur les objectifs du gouvernement, les résultats attendus et le rendement réel. L'information communiquée au Parlement devient également accessible au grand public, ce qui contribue à mieux l'informer et à lui permettre de participer davantage au processus gouvernemental.

Des pas importants ont été franchis en ce sens récemment. Les rapports sur le rendement déposés à l'automne et les rapports sur les plans et les priorités déposés au printemps en sont des exemples notables. Ce sont des initiatives conçues pour améliorer l'information communiquée au Parlement et permettre une plus grande participation à la politique publique et à la gestion des affaires publiques.

Il est encore trop tôt pour juger du succès de ces initiatives. Je m'attends à ce que la qualité de l'information communiquée s'améliore dans le temps, au fur et à mesure qu'on tirera des leçons de l'expérience et qu'on s'engagera plus à fond envers les résultats et le rendement. Les parlementaires peuvent accélérer le processus en utilisant efficacement cette information. Plus ils manifesteront d'intérêt envers ces nouveaux rapports ministériels, plus les ministères seront incités à en améliorer la qualité. L'information de meilleure qualité devrait contribuer alors à une meilleure gestion, en facilitant la participation d'un plus grand éventail de parties intéressées et en incitant les fonctionnaires à mettre l'accent sur les résultats qui comptent pour les Canadiens.

Les nouveaux modes de prestation de services présentent un défi particulier

Au fur et à mesure que le gouvernement réévalue son rôle afin de vivre selon ses moyens, il a de plus en plus recours à d'autres mécanismes que les ministères pour assurer les services. Ces nouveaux mécanismes de prestation de services prennent diverses formes. Il peut s'agir d'organismes de services spéciaux au sein du gouvernement, d'ententes de partenariat avec d'autres paliers de gouvernement ou avec des participants de l'extérieur du gouvernement, ou de la commercialisation des services. Bien que le concept général ne soit pas nouveau, le gouvernement compte de plus en plus sur les nouveaux modes de prestation pour assurer des services autrefois offerts par les ministères.

Ces mécanismes sont habituellement plus spécialisés que les ministères et jouissent de plus d'autonomie dans l'utilisation des ressources humaines et financières. Le contrôle gouvernemental est généralement exercé par des ententes–cadres plus explicites qui précisent les objectifs et les mesures de rendement et qui prévoient moins de discrétion ministérielle. L'objectif prépondérant de tous ces mécanismes est d'améliorer la prestation des services en conférant à l'organisme de prestation plus de souplesse et de meilleurs incitatifs, tout en maintenant un contrôle adéquat sur l'utilisation des fonds publics.

Quel que soit le type d'organisme utilisé pour assurer un service, quand celui–ci nécessite des ressources et des pouvoirs fédéraux, les Canadiens ont le droit de s'attendre à une reddition de comptes au moyen de rapports complets et fidèles au Parlement. En sortant du modèle ministériel traditionnel, les nouveaux modes de prestation pourraient, s'ils ne sont pas conçus adéquatement, diluer la reddition de comptes et affaiblir les valeurs de la fonction publique. L'expérience d'autres administrations avec ces nouveaux modes de prestation montre que le maintien de la reddition de comptes et de la cohésion pose un défi constant.

Pour aider le Parlement, mon bureau a proposé un cadre en quatre points pour évaluer les propositions de nouveaux modes de prestation, en faisant écho aux quatre principes d'une régie efficace discutés à la page 12 :

- **L'atteinte des objectifs.** Le nouvel organisme est–il susceptible d'offrir de meilleurs services? Atteindra–t–il ses objectifs de façon rentable et sans incidence négative indue?

- **La reddition de comptes.** Dans l'utilisation des ressources et des pouvoirs fédéraux, a–t–on prévu toutes les mesures nécessaires pour assurer la reddition de comptes au ministre responsable et au Parlement?

- **La transparence.** Le nouvel organisme veille–t–il à ce que le Parlement et le public reçoivent l'information essentielle?

- **La protection de l'intérêt public.** Le nouvel organisme reconnaît–il et protège–t–il adéquatement le but essentiel de la politique fédérale d'intérêt public.

Les nouveaux modes de prestation promettent d'offrir, de façon plus efficiente, un service plus ciblé, plus souple et davantage axé sur la clientèle que les ministères traditionnels. Parallèlement, ils peuvent entraîner des changements importants dans les rôles et les responsabilités des ministres et dans la relation entre les fournisseurs de services et les organismes centraux et le Parlement. Ces changements, pour leur part, soulèvent d'importantes questions sur l'intégration des activités des nouveaux organismes de

prestation à celles de l'ensemble du secteur public, et sur la façon d'assurer la reddition de comptes au Parlement et de veiller à la protection de l'intérêt public. Il faut trouver réponse à ces questions si l'on veut que les nouveaux modes tiennent toutes leurs promesses.

Pour en savoir davantage, voir les publications du vérificateur général : L'évaluation des nouveaux modes de prestation de services (document de discussion, juin 1998); La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (Chapitre 12 du Rapport de 1998); La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses (Chapitre 5 du Rapport de 1997); Transports Canada — La commercialisation du système de navigation aérienne (Chapitre 19 du Rapport de 1997).

Conclusion

Au cours des dernières années, la compression des dépenses publiques et la réforme du secteur public ont été suscitées en grande partie par la nécessité de réduire les énormes déséquilibres budgétaires qui menaçaient souvent de provoquer une crise des finances publiques. Dans ces circonstances, les incitations à tenir compte des coûts et à faire preuve de frugalité étaient naturellement présentes. Avec l'élimination du déficit l'an dernier, il est clair que ces pressions sont moindres.

Dans ce nouveau contexte, où la recherche de l'efficience et de l'économie peut ne pas paraître aussi pressante, les pressions compensatoires qu'un bon système de gestion et d'information dans le secteur public peut apporter revêtent une importance nouvelle. Les éléments d'un tel système sont :

- un processus budgétaire qui nous rappelle de tenir compte du long terme;
- des cadres de régie interne qui encouragent la transparence et le bon rendement;
- une culture de la fonction publique et des structures d'incitatifs qui encouragent l'innovation, la créativité et le souci continu de l'intérêt public;
- des systèmes comptables et de gestion de l'information qui produisent de l'information fiable pour la prise des principales décisions sur l'affectation et la gestion des ressources;
- l'intégration efficace de la gestion des ressources humaines aux autres fonctions du secteur public afin de garantir les effectifs nécessaires pour appuyer les réformes prévues et de tenir compte des préoccupations des employés au sujet de ces réformes;
- un régime redditionnel transparent et significatif qui fournit aux Canadiens l'assurance que leurs opinions comptent et que leurs taxes sont utilisées sagement.

Les restrictions des ressources ont permis ces dernières années de rationaliser l'administration fédérale qui est alors devenue plus efficiente, plus transparente et davantage axée sur les besoins. Le défi consiste maintenant à profiter de cet élan pour continuer à améliorer le rendement. C'est un défi de taille, mais qu'il faut relever. Le succès va bien au–delà de l'optimisation de l'argent des contribuables, bien que cela en fasse manifestement partie. Le succès veut dire bâtir un meilleur pays et une société démocratique plus saine. En améliorant son rendement, le secteur public peut aider à redonner confiance dans le gouvernement — confiance qui a été minée gravement par des années d'attentes déçues. Au fil du temps,

cela se traduira par un gouvernement de plus en plus efficace et des institutions publiques de plus en plus fortes pour nos enfants et les enfants de nos enfants.

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

Évaluations de l'information sur le rendement

Pour la première fois, mon bureau est tenu par la loi de fournir une évaluation de l'information sur le rendement communiquée par un nouvel organisme de prestation de services, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA). On envisage l'adoption d'exigences législatives semblables pour deux autres organismes proposés : l'Agence canadienne des parcs et l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

En vertu de la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, je dois évaluer la justesse et la fiabilité de l'information sur le rendement communiquée dans le rapport annuel de l'Agence en fonction des objectifs établis dans son plan d'entreprise. Ma première évaluation a été incluse dans le rapport annuel de l'Agence de cette année. Une évaluation indépendante a pour but d'ajouter de la crédibilité à l'information qu'une organisation communique sur son rendement.

Cette première évaluation a constitué un bon apprentissage tant pour l'Agence que pour le Bureau. Nous avons constaté un intérêt accru pour cette forme d'assurance dans certaines provinces et dans d'autres pays. Comme je l'ai déjà indiqué, je suis disposé à envisager d'effectuer davantage de travaux de ce genre s'ils sont utiles pour le Parlement et le gouvernement.

Je reconnais que les ministères et les organismes fédéraux poursuivent actuellement leurs efforts pour mettre au point les rapports sur le rendement. À mon avis, il est essentiel que la qualité de ces rapports s'améliore plus rapidement; le Parlement et le public ne devraient pas avoir à attendre longtemps pour que des rapports de qualité deviennent la norme.

Je continuerai d'insister pour que les rapports et la reddition de comptes s'améliorent, de même que d'y contribuer, lorsque possible. Le Parlement et les ministres ont un rôle important à jouer eux aussi; dans d'autres administrations, il a fallu les pressions concertées des dirigeants politiques pour obtenir de bons rapports sur le rendement.

Pour en savoir davantage, voir : L'Évaluation par le vérificateur général de l'information sur le rendement (Rapport annuel de 1997-1998 de l'Agence canadienne d'inspection des aliments).

Promotion de l'intégrité au sein de Revenu Canada

L'éthique dans le secteur public est un thème qui a toujours intéressé le Bureau. En 1995, nous avons fait état de travaux que nous avons réalisés sur l'intégrité dans le secteur public. L'objectif était de clarifier davantage les principaux éléments de la prise de décision intègre. L'étude proposait un cadre d'éthique pour le secteur public fondé sur le principe que « la fonction publique est un bien public ».

En septembre de cette année, nous avons rendu compte de la façon dont Revenu Canada encourage l'intégrité chez ses employés. Nous avons constaté que le Ministère reconnaît l'importance d'une culture d'intégrité bien vivante pour assurer le succès de ses activités et qu'il a adopté des mesures pour maintenir un milieu de travail qui appuie ce genre de culture. Outre les procédures courantes d'enquête sur la mauvaise conduite, l'imposition de mesures disciplinaires aux contrevenants et la correction des faiblesses cernées, ces mesures comprennent :

- l'incorporation de l'intégrité et de l'équité dans les principes qui font partie de l'énoncé de vision du Ministère;
- la diffusion de règles de conduite écrites à tout le personnel;
- la formation au sujet du comportement attendu des employés.

Ces mesures sont conformes au cadre proposé dans notre étude de 1995 et constituent un fondement solide pour la promotion de l'intégrité à Revenu Canada.

La vérification a également permis de cerner des secteurs susceptibles d'améliorations pour renforcer ce fondement. Plus particulièrement, les règles de conduite pourraient être plus claires et leur justification pourrait être mieux expliquée. De plus, Revenu Canada pourrait nommer un conseiller en matière d'éthique que les employés pourraient consulter à titre confidentiel et qui pourrait agir comme défenseur des mesures visant à promouvoir l'intégrité au sein du Ministère.

Le fait d'avoir des normes d'éthique n'est pas suffisant pour assurer un rendement en matière d'éthique, mais c'est une étape nécessaire. Les initiatives prises par Revenu Canada en ce domaine constituent des exemples que les autres ministères devraient envisager de suivre.

Pour en savoir davantage, voir la publication du vérificateur général : Revenu Canada — Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère (Chapitre 15 du Rapport de 1998).

Examen de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés

Le 19 décembre 1997, le gouverneur général en conseil, sur la recommandation du ministre des Finances et du ministre du Revenu national, m'a demandé d'examiner l'obligation selon l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de déclarer des biens étrangers déterminés. Mon rapport d'examen a été déposé à la Chambre des communes le 5 juin 1998.

Nous avons conclu que l'exigence de déclaration des biens étrangers déterminés était un mécanisme approprié, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble, à la fois pour mieux faire observer les dispositions législatives qui rendent obligatoire la déclaration des revenus de provenance étrangère et pour fournir à Revenu Canada des renseignements qui lui permettent de valider les cotisations calculées par les contribuables. Nous avons également examiné des mécanismes de rechange et avons conclu qu'aucun d'entre eux n'était aussi efficace que l'exigence de déclaration actuelle. Je suis, par conséquent, désappointé de constater que le gouvernement a opté pour un régime de déclaration sous la forme de cases à cocher (qui exige simplement des contribuables qu'ils répondent oui ou non à une série de questions, sans fournir de détails sur leurs biens). Cependant, le gouvernement a accepté la plupart de nos autres recommandations.

Cet examen nous a fourni l'occasion unique de solliciter le point de vue de Canadiens et de fiscalistes étrangers sur la question. Bon nombre de ceux qui nous ont fait parvenir des mémoires ont formulé des préoccupations sérieuses et profondes au sujet de la protection des renseignements personnels et des questions d'économie et d'investissements. Nous avons étudié ces préoccupations avec soin et avons constaté que bon nombre d'entre elles avaient trait aux taux d'imposition, à l'obligation de payer de l'impôt sur le revenu de toutes provenances et à une mauvaise compréhension du régime fiscal canadien plutôt qu'à l'obligation de déclaration que nous devions examiner.

Pour en savoir davantage, voir la publication du vérificateur général : Examen de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés prévue par l'article 233.3 de la Loi de l'impôt sur le revenu *(Rapport de 1998 aux ministres des Finances et du Revenu national).*

La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie : suivi des progrès

Dans une série de rapports au cours de la majeure partie de la décennie, mon bureau a encouragé le gouvernement à améliorer la gestion de ses activités de sciences et de technologie. Le gouvernement fédéral a dévoilé sa nouvelle stratégie en matière de sciences et de technologie en mars 1996, dans le but d'encourager la recherche scientifique et l'application de la technologie dans le meilleur intérêt des Canadiens. Nous craignons à cette étape que la Stratégie ne perde son élan initial, comme cela a été le cas par le passé pour d'autres initiatives.

Pour cette raison, nous avons examiné l'état d'avancement des travaux réalisés par le gouvernement pour mettre en oeuvre la Stratégie. Ce faisant, nous avons retenu les messages de nos travaux précédents, notamment la nécessité d'effectuer des recherches fonction d'un mandat et axées sur les résultats, d'établir clairement les responsabilités et de mettre l'accent sur le rendement.

Les résultats de notre vérification, présentés dans le chapitre 22 de ce rapport, révèlent que le gouvernement tarde à établir un nouveau système de régie des activités de sciences et de technologie et qu'il n'a pas encore respecté tous les engagements qu'il a pris aux termes de la Stratégie. Par conséquent, le régime établi pour gérer les activités fédérales de sciences et de technologie ne donne pas encore les résultats prévus — à savoir, assurer des priorités claires, des efforts concertés et des rapports complets sur le rendement.

Pour réaliser la mise en oeuvre de la Stratégie comme prévu, le gouvernement doit établir clairement les mesures à prendre et fournir le leadership nécessaire pour qu'elles soient prises. Dans un monde axé sur l'information, il est d'une importance primordiale que les programmes de sciences et de technologie fonctionnent bien.

Pour en savoir davantage, voir les publications du vérificateur général : La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie : suivi des progrès (Chapitre 22 du Rapport de 1998); Les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie — Suivi (Chapitre 15 du Rapport de 1996); La gestion globale des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie (Chapitre 9 du Rapport de 1994); La gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes (Chapitre 10 du Rapport de 1994). Autre publication : Les sciences et la technologie à l'aube du XXIe siècle : La stratégie fédérale (mars 1996).

Le bogue du millénaire : encore une menace

Le problème du passage à l'an 2000, aussi connu sous le vocable bogue du millénaire, désigne les possibilités de défaillance des systèmes informatiques à l'aube de l'an 2000. Le problème vient de la pratique utilisée couramment par les programmeurs informatiques dans le passé (adoptée pour des raisons d'économie) de représenter l'année par deux chiffres uniquement. Les ordinateurs encodés de la sorte ne seront pas en mesure de distinguer l'an 2000 de l'année 1900. Ils pourraient donc tomber en panne ou mal fonctionner. La possibilité d'un bouleversement général en raison de ces pannes est importante.

En 1997, en fonction des résultats d'une vérification que nous venions de terminer, je craignais que les progrès réalisés par le gouvernement pour préparer ses systèmes à l'an 2000 ne soient trop lents. Dans un suivi effectué cette année, nous avons constaté que le rythme des projets de préparation à l'an 2000 s'est accéléré et que beaucoup de progrès ont été accomplis. Mais il reste encore beaucoup à faire.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor mène des enquêtes auprès des ministères et des organismes sur les systèmes qui appuient les nombreuses fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Sa plus récente enquête, terminée en juin 1998, montre que la préparation de nombreux systèmes était en retard par rapport à un calendrier déjà serré. Cette année, les constatations de notre vérification révèlent que trois des six fonctions essentielles à la mission que nous avons examinées, demeurent à risque. Je crains fort que les systèmes qui appuient de nombreuses fonctions essentielles à l'administration fédérale ne soient pas prêts à temps pour l'an 2000.

Le problème de l'an 2000 en est un pour lequel les solutions ne peuvent être reportées. Le gouvernement doit continuer d'y accorder une priorité très élevée et intensifier ses efforts pour mettre à jour ses systèmes et les préparer à l'an 2000. Il doit également prévoir des plans d'urgence pour faire en sorte que les services publics essentiels seront assurés au début de l'an 2000.

Pour en savoir davantage, voir les publications du vérificateur général : La préparation à l'an 2000 : les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale (Chapitre 20 du Rapport de 1998); Les technologies de l'information — La préparation à l'an 2000 (Chapitre 12 du Rapport de 1997).

Une approche stratégique du développement durable

Les organisations tant des secteurs privé que public font l'objet de pressions accrues pour améliorer leur performance environnementale et contribuer au développement durable. Le gouvernement fédéral a parfois dirigé l'action du secteur privé conformément à son rôle d'organisme de réglementation, alors qu'à d'autres moments, il a fait du rattrapage pour adopter des pratiques ayant déjà pris racine ailleurs.

En tant que plus grande entreprise au Canada, le gouvernement fédéral est en position unique pour donner l'exemple en améliorant sa performance environnementale dans des domaines comme les achats, la gestion des déchets et l'utilisation de l'eau, de l'énergie et des terres.

Cependant, l'incidence du gouvernement sur l'environnement s'étend bien au–delà de son rôle comme employeur et consommateur. Sa principale incidence découle du grand nombre de décisions stratégiques et de décisions relatives aux programmes qu'il prend et qui ont un effet sur la façon dont les producteurs et les consommateurs, individuellement, influent sur l'environnement. Les coûts élevés d'assainissement et les dommages causés à l'environnement dans les étangs bitumeux de Sydney, à l'Île du Cap–Breton, illustrent quelques–unes des conséquences de l'imprévoyance dans ce domaine.

Vingt–huit organisations fédérales ont maintenant préparé leur stratégie de développement durable et l'ont déposée à la Chambre des communes. Au moyen de leur stratégie, les ministères doivent s'efforcer d'intégrer de façon plus systématique des considérations environnementales, économiques et sociales à l'ensemble de leurs activités, c'est–à–dire leurs politiques, leurs programmes et leurs opérations quotidiennes.

Il y a un an, j'ai dit que l'un des enjeux pour le gouvernement fédéral était d'aller au–delà de la rhétorique du développement durable et de mettre l'accent sur la mise en oeuvre dans la pratique. Le commissaire à l'environnement et au développement durable fera rapport sur la mesure dans laquelle les ministères ont fait ce qu'ils ont dit qu'ils feraient.

Pour en savoir davantage, voir la publication du vérificateur général : Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998.

Possibilités d'économies

Améliorer l'efficience et l'efficacité des activités gouvernementales et se soucier davantage de l'économie sont des objectifs essentiels à notre mandat et aux travaux que le Bureau effectue. Une façon de promouvoir ces objectifs est de signaler des possibilités d'économies précises. Voici des exemples extraits du Rapport de cette année :

- Défense nationale — Équiper et moderniser les Forces canadiennes — Chapitre 3. Dans le cadre de ses efforts de renouvellement, de la Défense nationale cherche des façons d'améliorer la productivité et de diminuer le coût de ses activités. Une option envisagée est la réduction de la fréquence des mutations de personnel. Selon les prévisions du Ministère, cela pourrait permettre d'épargner environ 100 millions de dollars par année.
- Le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale — Chapitre 7. Ce projet de construction à Winnipeg aurait pu être réalisé avec au moins cinq à dix millions de dollars de moins que le coût total du projet, estimé à 176 millions de dollars.
- *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998.* Des indicateurs communs pour la communication de l'information sur la performance environnementale pourraient faciliter les comparaisons entre les ministères et fournir des repères utiles pour susciter des réductions de coûts. Selon une étude récente, la mise en oeuvre de mesures de conservation de l'énergie dans l'ensemble de l'administration

fédérale pourrait permettre de réaliser des économies nettes de 29 millions de dollars par année à compter de l'an 2005.

Souvent, au cours de nos travaux, nous décelons des possibilités d'économies qui, bien qu'elles soient importantes, ne sont pas faciles à quantifier. Par exemple, dans le chapitre 16, La gestion du numéro d'assurance sociale, nous signalons qu'il existe près de quatre millions de numéros d'assurance sociale actifs de plus que de Canadiens âgés de 20 ans ou plus. Le numéro d'assurance sociale est utilisé comme code d'identification pour vérifier l'admissibilité à une large gamme d'avantages sociaux et pour cotiser les impôts dus. Les sommes en jeu sont énormes (environ 100 milliards de dollars en paiements annuels pour tous les paliers de gouvernement) au point que même une incidence relativement faible de fraudes et d'abus pourrait représenter des coûts importants pour les gouvernements.

Avril 1998

Avant–propos et Points saillants

Table des matières

		Page
Avant–propos		5
Points saillants - Avril 1998		
Chapitre		
1	Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique	7
2	Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères	8
3	Défense nationale - Équiper et moderniser les Forces canadiennes	9
4	Défense nationale - Grands projets d'acquisition de biens d'équipement	10
5	Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice - L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu	12
6	Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix	13
7	Le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale	14
8	Ministère des Finances - Mesurer l'efficacité et en rendre compte	15
9	La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives	16

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Avril 1998

Avant–propos

Je suis heureux de vous présenter le volume d'avril de mon rapport de 1998. Cet avant–propos est suivi des Points saillants des neuf chapitres, qui sont publiés séparément :

1. Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique

2. Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères

3. Défense nationale — Équiper et moderniser les Forces canadiennes

4. Défense nationale — Grands projets d'acquisition de biens d'équipement

5. Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice — L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu

6. Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix

7. Le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale

8. Ministère des Finances — Mesurer l'efficacité et en rendre compte

9. La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives

Les réductions des dépenses dans l'ensemble du gouvernement, au cours des dernières années, font que de nombreux ministères ont moins de ressources et moins de latitude pour faire face aux nouvelles priorités. Le Rapport indique qu'il est plus difficile pour les ministères de choisir parmi les programmes et les projets qu'ils financent, les pratiques et les processus qu'ils suivent, les services qu'ils assurent et les façons de les assurer.

Dans ce contexte, il importe plus que jamais de se fonder sur de l'information fiable pour choisir les dépenses qui seront engagées. Les décideurs doivent analyser les coûts, les avantages et les risques associés aux diverses options avant d'engager des fonds limités dans de gros achats. Il faut établir des normes de rendement claires et exercer une surveillance continue pour assurer le respect constant des normes. Divers chapitres du Rapport portent sur plusieurs grands projets gouvernementaux et présentent une analyse de ces aspects.

D'autres pays, avant le Canada, ont entrepris de rationaliser leurs administrations, et leur expérience fournit des leçons utiles susceptibles d'être adaptées ici. Nous en faisons état dans quelques chapitres.

Enfin, certains chapitres traitent de la nécessité pour le gouvernement de fournir de l'information financière solide et objective sur laquelle les Canadiens, et les partenaires du Canada, peuvent compter quand ils prennent des décisions dont les répercussions se feront sentir pendant des décennies.

Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique

Chapitre 1 - Points saillants

1.1 Voici maintenant plus de dix ans que la fonction publique et les fonctionnaires sont touchés par des réductions des dépenses et des effectifs. En 1995, le gouvernement a lancé l'Examen des programmes, dont l'objectif était de repenser et de restructurer les programmes gouvernementaux en fonction des restrictions financières.

1.2 Afin de mieux gérer les réductions des dépenses et des effectifs, les organismes centraux ont cessé d'imposer, de réglementer et de donner des instructions au profit d'une approche consistant à donner l'orientation à suivre et à fournir de l'aide et des conseils aux ministères. Par exemple, au lieu d'adopter une approche « unique », le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé un cadre de gestion et de responsabilisation aux ministères et a permis que les programmes d'encouragement au départ tiennent compte du contexte et du milieu opérationnel propres à chaque ministère.

1.3 L'Examen des programmes a été un succès à de nombreux égards. Le déficit a été réduit et les frais de personnel ont baissé pour la première fois en plus de dix ans. En dépit d'un climat difficile, les réductions ont été mises en oeuvre sans arrêts de travail importants; en outre, les mesures financières d'encouragement au départ ont permis de minimiser le recours aux mises en disponibilité.

1.4 Toutefois, le coût des réductions des effectifs a été élevé sur le plan tant financier qu'humain. Par exemple, entre 1992 et 1997, le gouvernement a versé des indemnités à quelque 46 000 fonctionnaires, militaires et membres de la Gendarmerie royale du Canada qui ont quitté leur emploi ou pris leur retraite. Par ailleurs, les réductions des effectifs ont accru l'importance d'un certain nombre de questions touchant les ressources humaines, comme la nécessité de rajeunir et de renouveler la fonction publique, et la nécessité de moderniser et de simplifier les systèmes de ressources humaines. De nombreuses études et nos propres travaux de vérification montrent que la fonction publique est une institution qui est soumise à de fortes pressions, et indiquent que des mesures vigoureuses doivent être prises maintenant.

1.5 Des améliorations importantes ont été apportées au cadre de gestion mis en place par les organismes centraux. Néanmoins, il faut redoubler d'effort pour améliorer la gestion des réductions des effectifs — par exemple, dans les groupes professionnels essentiels au sein desquels des employés peuvent être excédentaires dans certains ministères et demandés dans d'autres.

1.6 Il faut renforcer la reddition de comptes au Parlement sur les réductions des dépenses et des effectifs, et les coûts qui s'y rattachent. Il y a lieu également de clarifier le rôle, les responsabilités et l'obligation de rendre compte des organismes centraux et des ministères pour ce qui est de la gestion des réductions des effectifs.

Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères

Chapitre 2 - Points saillants

2.1 À la suite d'une longue période de restrictions financières et des récents programmes de réduction des dépenses, quelques organismes fédéraux ont été abolis, certains ministères ont été fusionnés, d'autres ont été comprimés. On estime que les effectifs du secteur public auraient diminué d'environ 45 000 fonctionnaires entre avril 1995 et mars 1998.

2.2 Pour les besoins de nos travaux de vérification sur l'ampleur des réductions des dépenses et sur la façon dont elles ont été appliquées, nous avons choisi sept ministères fédéraux. Ces derniers, qui emploient plus de 170 000 employés, avaient des effectifs, une structure et des objectifs de réduction différents.

2.3 En général, les ministères que nous avons examinés ont effectué les réductions des dépenses et des effectifs voulues en 1995-1996 et en 1996-1997. Compte tenu des progrès qu'ils ont réalisés à ce jour, nous nous attendons à ce que la plupart d'entre eux atteignent les objectifs de réduction qui leur ont été fixés pour les deux dernières années de l'Examen des programmes.

2.4 Nous avons constaté que l'engagement des ministres et le leadership des ministères avaient contribué manifestement à imprimer une direction aux programmes de réduction et à leur donner de l'élan. Des facteurs tels que l'envergure des réductions, la préparation au changement et le temps accordé pour planifier ont eu une incidence sur la planification stratégique des réductions dans les ministères. Dans l'ensemble, les réductions ont été appliquées de façon rigoureuse et les employés ont été bien informés, tant avant que pendant le processus de réduction.

2.5 Bien que la plupart des objectifs de réduction aient été atteints et que nous ayons noté une amélioration en ce qui concerne l'observation des politiques de réduction des effectifs depuis la parution de notre chapitre dans le Rapport de 1992, intitulé « Paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs », nous avons constaté que certains ministères avaient pris des mesures discutables. La nécessité de mesures d'encouragement n'était pas toujours bien documentée, et certains ministères avaient tendance à demander des volontaires avant de désigner les postes qui étaient excédentaires. D'après les meilleures pratiques reconnues, une organisation devrait effectuer une analyse approfondie des coûts et des avantages des solutions de rechange, axer les mesures d'encouragement sur les secteurs qui en ont le plus besoin et déterminer la mesure dans laquelle il est nécessaire de demander des volontaires.

2.6 Les ministères se sont efforcés principalement d'atteindre leurs objectifs de réduction en temps voulu, en se souciant moins de la gestion des coûts. Divers facteurs ont contribué à cette absence générale de préoccupation des coûts dans les ministères : ces derniers ne disposaient pas, au début, des renseignements nécessaires sur les finances et les ressources humaines; ils n'avaient pas à financer entièrement les mesures d'encouragement au départ qu'ils appliquaient; la structure établie par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour rendre compte des coûts des réductions des effectifs dans les ministères n'était pas claire.

2.7 Tout au long de la période des réductions des effectifs, les ministères ont fait preuve de compassion et de sensibilité envers les employés qui quittaient la fonction publique. En général, ils n'ont pas accordé autant d'attention aux employés qui demeuraient en poste et à leurs préoccupations au sujet de la perte de collègues expérimentés et qualifiés, de la charge de travail de chaque employé et de l'orientation future du ministère. Alors

qu’ils entreprennent maintenant une période de transition, les ministères devront non seulement rajuster leurs structures et leurs activités organisationnelles, mais aussi veiller à ce qu’ils puissent compter sur les effectifs dont ils auront besoin pour exercer leurs fonctions dans les années à venir.

Défense nationale

Équiper et moderniser les Forces canadiennes

Chapitre 3 - Points saillants

3.1 Une force moderne, polyvalente et apte au combat, capable de « se battre aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs », voilà ce dont le Canada a besoin pour remplir les engagements de sa politique de défense. Celle–ci n'exige pas toutefois que les Forces canadiennes possèdent tous les éléments de la panoplie militaire.

3.2 Selon les représentants du ministère de la Défense nationale, les engagements pris dans le Livre blanc du Canada sont définis en fonction des capacités de défense des Forces canadiennes. Or, nous avons constaté, sur le plan de l'équipement, de nombreuses lacunes qui restreignent ces capacités.

3.3 Si le statu quo persiste, les fonds dont le Ministère dispose pour les dépenses en capital ne seront peut–être pas suffisants pour équiper et moderniser la force, comme le prévoit actuellement la Défense nationale. Les responsables nous ont indiqué qu'ils devraient être en mesure d'accroître la part du budget consacrée aux dépenses en capital. Néanmoins, ils s'attendent à ce qu'il faille procéder à des choix difficiles.

3.4 Les coûts liés au personnel, au fonctionnement et à l'entretien sont à la hausse, ce qui réduit davantage la portion du budget consacrée aux biens d'équipement.

3.5 Nous avons constaté que le Ministère n'a pas de cadre stratégique adéquat pour administrer le montant de quelque 1,4 milliard de dollars qu'il dépense chaque année afin de moderniser l'équipement. Il n'a pas encore de scénarios opérationnels bien établis pour orienter les planificateurs, et il ne dispose pas d'information sur le rendement qui permette de déterminer les écarts.

3.6 Certains pays — notamment les États–Unis et la Nouvelle–Zélande — ont fait figure de proue dans la façon dont les systèmes de budgétisation et de gestion de leur gouvernement assurent une gestion active de la politique et des ressources en matière de défense.

Défense nationale

Grands projets d'acquisition de biens d'équipement

Chapitre 4 - Points saillants

4.1 Le ministère de la Défense nationale (MDN) prévoit dépenser près de 6,5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années pour acheter les biens d'équipement dont les Forces armées canadiennes ont besoin pour remplir les tâches qui leur sont confiées. Comme nous l'indiquons au chapitre 3, le budget dont dispose le Ministère à cette fin ne sera peut–être pas suffisant pour équiper et moderniser la force prévue actuellement.

4.2 Le présent chapitre expose nos constatations sur la gestion de six grands projets d'acquisition de biens d'équipement d'une valeur totale de 3,3 milliards de dollars.

4.3 Pour chacun des six projets que nous avons examinés, il est probable que les objectifs de coût et de rendement établis dans le contrat seront atteints. Par exemple, le missile antichar Eryx et le véhicule de reconnaissance Coyote semblent fonctionner particulièrement bien, et des forces armées étrangères s'y intéressent. Néanmoins, plusieurs pratiques de gestion que nous avons observées nous semblent préoccupantes.

4.4 Nous avons constaté que la politique de défense laisse beaucoup de latitude au Ministère lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau d'équipement requis. De plus, nous avons constaté, pour ce qui est des projets examinés, que le manque de moyens financiers a mené à l'achat de matériel bas de gamme seulement et/ou à des restrictions quant au nombre d'articles achetés :

- Pour 12 de ses navires de défense côtière, le Ministère a acheté deux unités d'un dispositif de dragage mécanique qui n'est efficace que contre certains types de mine. De plus, il n'a pas acheté tout l'équipement dont ces navires auraient besoin pour patrouiller efficacement la nuit et dans des conditions de faible visibilité.

- Le char Leopard C1 n'a été doté que d'un viseur amélioré, bien que l'armée de terre ait établi qu'une modernisation complète (y compris celle du canon et du blindage) constituait le « minimum acceptable».

- L'hélicoptère Griffon ne peut pas répondre aux exigences initiales de l'armée de terre en ce qui concerne la capacité d'emport et le matériel de communications.

- Dans le cas du système d'arme Eryx et des véhicules Coyote, le Ministère a acheté moins d'unités que ce qui était prévu initialement.

4.5 Nous sommes inquiets de la mesure dans laquelle le Ministère se fie au jugement professionnel de son personnel lorsqu'il prend des décisions complexes d'achat. Dans la plupart des projets que nous avons examinés, la direction n'a pas effectué d'analyses adéquates pour justifier ses décisions d'achat. Dans bien des cas, les études tactiques n'ont pas tenu compte de l'usage que l'on voulait faire de l'équipement au Ministère, ont été faites trop tard pour influencer les décisions, ont produit des résultats contraires à ceux que prévoyait la décision d'achat, ont été menées par des entrepreneurs qui avaient un intérêt dans la décision du Ministère, ou n'ont pas été faites du tout.

4.6 Dans trois cas, le Ministère a examiné une seule option. Dans d'autres cas, l'analyse des options a été inadéquate.

4.7 Sur les six projets, un seul a répondu à nos attentes en ce qui concerne l'établissement d'un processus rigoureux de gestion des risques. Jusqu'ici, aucun des projets que nous avons examinés n'a été sérieusement compromis à cause de cela, mais nous avons relevé plusieurs cas où une meilleure gestion des risques aurait pu améliorer l'exécution du projet.

4.8 Les processus d'essai et d'évaluation ont été satisfaisants dans la plupart des cas. Cependant, dans certains projets portant sur des équipements de modèle commercial, ce n'est qu'après leur mise en service que les équipements en question ont été testés dans des conditions d'utilisation réelles. Depuis, on a découvert des problèmes qui ont affecté la capacité opérationnelle de certains de ces équipements. Le Ministère s'efforce actuellement de résoudre ces problèmes.

4.9 En 1994, le Ministère a entrepris un vaste programme de renouveau de la gestion qui incluait la gestion de l'acquisition des biens d'équipement. Parce que d'autres questions étaient jugées plus importantes, le Ministère a retardé l'examen de ce dernier secteur, examen pour lequel n'existe pas encore de plan de mise en oeuvre. Le Ministère a entrepris l'élaboration d'un plan qui comporte notamment trois projets pilotes. L'acquisition de biens d'équipement étant un processus d'envergure gouvernementale, le Ministère, en collaboration avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et le secteur privé, s'efforce d'améliorer les pratiques gouvernementales. Nous croyons que les ministères intéressés doivent établir un plan comportant des échéances précises pour mener à bien leur processus de réforme.

Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice

L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu

Chapitre 5 - Points saillants

5.1 Trois ministères jouent un rôle de premier plan dans l'administration du régime d'impôt sur le revenu. Le ministère des Finances est chargé de formuler la politique fiscale et de présenter les nouvelles dispositions législatives concernant l'impôt; Revenu Canada voit à l'application des lois fiscales et le ministère de la Justice assure des services juridiques consultatifs et le contentieux à la fois pour le ministère des Finances et pour Revenu Canada.

5.2 Des relations efficaces et efficientes entre Revenu Canada, le ministère de la Justice et le ministère des Finances sont indispensables au fonctionnement harmonieux du régime d'impôt sur le revenu. Nous avons entrepris la présente vérification parce que nos travaux antérieurs avaient révélé des motifs d'inquiétude quant à la gestion des risques pour l'assiette fiscale. L'examen dont nous rendons compte ici nous a permis de constater que les trois ministères ont pris beaucoup de mesures importantes pour améliorer leurs relations. On nous a dit que la transformation projetée de Revenu Canada en Agence canadienne des douanes et du revenu n'affecterait en rien ces relations.

5.3 Déceler et combler les lacunes législatives constitue un élément majeur de la gestion des risques pour l'assiette fiscale. Nous avons constaté que Revenu Canada et le ministère de la Justice portent régulièrement de telles lacunes à l'attention du ministère des Finances. Toutefois, la décision de combler les lacunes législatives est laissée à la discrétion du ministère des Finances.

5.4 Puisque les trois ministères jouent un rôle prépondérant dans la gestion des risques qui découlent des lacunes législatives, il importe que les trois prennent part au choix des questions qui devraient recevoir la priorité.

5.5 La gestion des risques liés au contentieux fiscal a été améliorée. Toutefois, Revenu Canada et le ministère de la Justice devraient renforcer leur entente de partenariat visant la planification des besoins en matière de contentieux et la gestion des risques connexes.

5.6 Des différends relatifs à l'impôt sur le revenu ont été réglés au moyen de jugements convenus, en fonction de principes de droit combinés à des faits. Revenu Canada devrait donner accès à l'information concernant les ententes de règlement qu'il conclut. Par exemple, la législation des États–Unis en matière d'impôt sur le revenu prévoit que le public doit avoir accès à l'information sur les ententes de règlement, une fois retirées les indications relatives à l'identité du contribuable pour protéger sa vie privée.

Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix

Chapitre 6 - Points saillants

6.1 Le Canada jouit actuellement d'une structure démographique très favorable, qui se caractérise d'un point de vue historique par un rapport peu élevé des jeunes et des personnes âgées à la population d'âge actif. Au cours des décennies à venir, la situation connaîtra un changement radical. Dès la deuxième décennie du siècle prochain, lorsque les premiers–nés de la génération issue de l'explosion démographique auront atteint l'âge normal de la retraite, la croissance de la population âgée du Canada prendra de la vitesse alors que celle de la population d'âge actif ralentira énormément.

6.2 Ce changement démographique pourrait avoir des effets néfastes sur les finances publiques. Le vieillissement de la population se traduit par des pressions sur les dépenses publiques, sous l'effet de l'accroissement des versements au titre des pensions de retraite et de la demande à l'égard des services de soins de santé. De plus, à moins d'une importante transformation des systèmes de travail, ce changement démographique amortira considérablement la croissance de la population active, ce qui aura pour effet de ralentir la croissance économique et, par conséquent, la croissance des recettes publiques. Cette combinaison de facteurs pourrait être lourde de conséquences pour les finances publiques, lorsque tous les effets du changement démographique se feront sentir, d'ici la deuxième décennie du siècle prochain, et en particulier si le fardeau de la dette et les niveaux d'imposition du Canada demeurent élevés.

6.3 Le gouvernement n'ignore pas ces pressions démographiques; pendant les consultations tenues sur la réforme de programmes précis comme le Régime de pensions du Canada, il a diffusé des projections détaillées des effets des forces démographiques sur la situation financière du régime. Cette information à long terme non seulement a alimenté le débat public, mais elle a aussi fait accepter la nécessité de changements. Lorsque le gouvernement a commencé à discuter des mesures de réforme à apporter à la Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti (Prestation aux aînés), il a de nouveau diffusé des projections à long terme de l'incidence financière des réformes, bien que dans une moindre mesure.

6.4 Pourtant, ce qu'il a fait pour souligner l'incidence des facteurs démographiques sur la santé financière de chacun des programmes, il a omis de le faire pour la santé financière du gouvernement dans son ensemble. Par conséquent, les parlementaires sont appelés à prendre des décisions financières annuelles, dont beaucoup ont des conséquences à long terme, sans pour autant pouvoir s'appuyer sur une perspective globale — une récapitulation des effets que les facteurs démographiques pourraient avoir sur la santé financière à long terme du gouvernement.

6.5 La nécessité de diffuser de l'information pertinente afin d'aider les parlementaires à bien saisir la situation financière du gouvernement est une responsabilité et un thème sur lesquels nous avons insisté au cours des six dernières années. Le présent chapitre, qui montre qu'il est possible de communiquer de l'information à long terme, en insistant sur l'importance d'une telle information, fait suite aux chapitres « Information destinée au Parlement » des rapports de 1993 et de 1995. Le présent chapitre se distingue par l'accent mis sur le rôle des facteurs démographiques dans l'évaluation de la situation financière du gouvernement.

Le projet de construction d’un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale

Chapitre 7 - Points saillants

7.1 Le nouveau complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale de Winnipeg abrite des installations de diagnostic, de recherche et de formation parmi les plus modernes au monde dans leur catégorie. Le complexe est le premier dans le monde à réunir des laboratoires qui s’occupent à la fois des maladies de l’homme et de l’animal, et le premier au Canada dont l’aménagement permet la manipulation des virus les plus dangereux que l’on connaisse. Santé Canada et l’Agence canadienne d’inspection des aliments utiliseront ce complexe.

7.2 Les spécialistes internationaux qui ont participé à l’examen des critères de conception et de construction du complexe ont jugé celui–ci extrêmement sécuritaire en ce qui concerne le confinement des dangers biologiques.

7.3 Malgré la longue série de propositions présentées par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Santé Canada en rapport avec la construction de nouveaux laboratoires, le projet de Winnipeg a été entrepris sans que l’on ait suffisamment analysé la capacité de laboratoire actuelle. Le complexe de Winnipeg possède présentement des aires de laboratoire qui dépassent les exigences prévues de ses programmes et le montant autorisé par le Conseil du Trésor; cela s’ajoute à un inventaire national de capacité excédentaire.

7.4 Santé Canada et l’Agence canadienne d’inspection des aliments nous ont fait savoir qu’ils sont conscients de l’importance de tirer pleinement parti du complexe et d’explorer toutes les options permettant un recouvrement des coûts. Cependant, à ce jour, on n’a élaboré aucune stratégie ni aucun plan d’entreprise exhaustifs en vue d’atteindre ces buts.

7.5 À notre avis, le projet accuse un retard d’environ 12 mois sur l’échéancier et il aurait pu être réalisé pour au moins cinq à dix millions de dollars de moins. De plus, le budget de 141,8 millions de dollars ne reflète pas exactement le coût total du projet pour le contribuable, présentement estimé à 176 millions de dollars. Le budget proposé ne faisait pas état de tous les coûts reliés au projet, tel que l’exige la politique du Conseil du Trésor.

7.6 Nous avons cerné plusieurs domaines où Travaux publics et Services gouvernementaux Canada peut améliorer ses pratiques de sélection et de gestion des consultants auxquels des projets complexes comme celui–ci seront confiés à l’avenir. Nous avons aussi constaté que le partage du pouvoir et de l’obligation de rendre compte exigent une gestion prudente pour atténuer les risques de retards des projets et de surcoûts.

7.7 Comme nous l’avons constaté lors de l’examen d’autres projets publics, la démarche actuelle qui pousse à « construire jusqu’à la limite du budget », un système qui ne comporte pas d’encouragements systémiques à faire des économies dans les limites des budgets approuvés, et l’absence de culture ministérielle qui appuierait ce genre d’objectif sont autant de facteurs qui n’ont pas incité les parties à envisager et à appliquer des options permettant de réaliser des économies.

7.8 Le nouveau complexe est une réalisation dont tous les Canadiens pourront tirer fierté puisqu’elle concourt à l’effort mondial de dépistage des maladies humaines et animales infectieuses et de lutte contre celles–ci. En raison de la nature de leurs programmes, les laboratoires de Winnipeg seront coûteux à exploiter et à entretenir. Pour Santé

Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, le défi qui se pose maintenant est de tirer pleinement parti de ce nouveau complexe.

Ministère des Finances

Mesurer l'efficacité et en rendre compte

Chapitre 8 - Points saillants

8.1 En plus d'exercer des fonctions qui comprennent la préparation du budget et la prestation de conseils en matière de politique économique au gouvernement, le ministère des Finances assume des responsabilités liées à un certain nombre de politiques et de programmes. Les dépenses prévues du Ministère pour 1997-1998 s'élèvent à 66 milliards de dollars, ce qui représente 43 p. 100 des dépenses fédérales prévues. Le Ministère est également responsable de la politique fiscale fédérale, y compris les dispositions fiscales préférentielles destinées à conduire à la réalisation de divers objectifs prévus par les politiques du gouvernement.

8.2 La portée des responsabilités du Ministère en matière de politiques et de programmes met en relief l'importance de son obligation de faire connaître au Parlement et au public, de façon claire et significative, la nature et l'étendue de ces responsabilités, les objectifs visés et les résultats atteints par rapport à ces objectifs.

8.3 Il y a lieu de fournir au Parlement des énoncés plus clairs et plus cohérents sur les objectifs et les responsabilités du Ministère en matière de politiques et de programmes. Dans nombre de politiques et de programmes, le Ministère partage des responsabilités avec d'autres ministères et organismes. Nous avons constaté un manque général de clarté dans les documents fournis au Parlement quant aux autres ministères et organismes concernés et quant à la manière dont les responsabilités sont partagées.

8.4 Nous avons constaté des lacunes dans les rapports qui présentent au Parlement les résultats obtenus comparativement aux objectifs fixés. Les constatations de la présente vérification rejoignent celles d'un certain nombre de vérifications de politiques et de programmes effectuées par le Bureau au cours des six dernières années. L'image qui se dégage se caractérise par des lacunes déjà connues et par le caractère insuffisant de l'attention portée à la mesure de l'efficacité et à la communication des résultats au Parlement et au public.

8.5 Les dispositions législatives qui régissent un certain nombre de politiques et de programmes relevant du Ministère ont été examinées par le Parlement pour déterminer si elles doivent être modifiées afin d'améliorer le rendement et de permettre l'adaptation des politiques et des programmes à l'évolution des circonstances. Ces examens législatifs sont précieux en eux–mêmes, mais ils ne sauraient remplacer, au Ministère, la mesure et l'information méthodiques en matière d'efficacité. Nous croyons que les examens législatifs seraient renforcés si le Parlement avait un accès régulier et en temps opportun à de l'information sur les résultats obtenus par les politiques et les programmes.

8.6 La planification de la mesure de l'efficacité et de la reddition de comptes n'est pas suffisamment liée au processus de planification institutionnelle du Ministère. La méthode actuellement suivie par le Ministère a pour conséquence que la fonction de mesure de l'efficacité a une portée partielle et n'est pas clairement intégrée dans la structure globale de gestion institutionnelle. Compte tenu du caractère limité des ressources affectées spécifiquement à cette fonction, nous sommes inquiets quant à la capacité du Ministère à s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement des résultats obtenus.

La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives

Chapitre 9 - Points saillants

9.1 Les années 80 et le début des années 90 ont été le théâtre de progrès considérables dans la communication de l'information financière par les gouvernements des États souverains, le Canada comptant parmi les chefs de file. Toutefois, au cours des deux dernières années, le gouvernement du Canada a commencé à déroger tant aux normes comptables objectives qu'à ses propres conventions comptables pour certaines opérations. Qui plus est, le Budget du 24 février 1998 indique qu'une dérogation semblable se produira en 1998.

9.2 En 1996, l'aide transitoire à l'harmonisation de la TPS et de la TVP a été incluse dans le déficit, même si les provinces n'avaient pas donné leur accord à l'harmonisation à la fin de l'exercice. En 1997, le financement de la Fondation canadienne pour l'innovation a été inclus dans le déficit, même si la Fondation n'existait pas à la fin de l'exercice. Le Budget du 24 février 1998 indique que le financement de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire sera inclus dans les résultats financiers, que la Fondation existe ou qu'elle n'existe pas à la fin de l'exercice.

9.3 En tant que vérificateurs des états financiers du gouvernement, nous sommes profondément préoccupés du fait que le gouvernement n'a pas observé récemment les normes comptables objectives dans sa communication des résultats financiers au Parlement et aux Canadiens. Il ne s'agit pas simplement d'un désaccord technique entre un comptable et un vérificateur. Les « normes comptables objectives » sont des normes reconnues qui sont établies par un organisme de normalisation indépendant, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Les entreprises commerciales ne peuvent déroger aux normes comptables objectives établies par l'ICCA pour cacher des profits ou des pertes. Les parlementaires devraient s'attendre à autant de la part du gouvernement.

9.4 Pour relever les défis de taille qui se poseront au cours de la prochaine décennie, le gouvernement devra notamment présenter des rapports financiers annuels crédibles sur sa condition financière globale. À notre avis, les dérogations aux normes de l'ICCA et aux propres conventions comptables du gouvernement doivent cesser pour que soit rétablie la crédibilité des rapports dont les parlementaires et les autres parties ont besoin.

9.5 Par conséquent, nous avons recommandé que le gouvernement du Canada fasse en sorte que ses conventions et ses pratiques comptables soient conformes aux recommandations publiées par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. La mise en oeuvre de notre recommandation exigera du Comité des comptes publics de la Chambre des communes qu'il exerce une diligence continue lorsqu'il examinera les états financiers annuels du gouvernement.

9.6 Même si ce chapitre attire l'attention du Parlement sur des aspects de comptabilité inappropriée, nous avons d'autres préoccupations du même ordre et nous continuerons de les communiquer séparément. Ces préoccupations ont trait à la reddition de comptes et à la surveillance parlementaire d'entités comme la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, et à la question de savoir si ces entités fonctionnent, oui ou non, essentiellement de façon indépendante du gouvernement.

Chapitre 1

Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique

Table des matières

	Page
Points saillants	1-5
Introduction	1-7
Déficits, restrictions financières et réaménagement des effectifs	1-7
Au bord de la crise : l'Examen des programmes et d'autres examens	1-9
Travaux de vérification effectués antérieurement par le Bureau du vérificateur général du Canada	1-11
Objet de la vérification	1-11
Observations	1-12
Des approches différentes donnent des résultats différents	1-12
L'Examen des programmes : une initiative qui se distingue à divers égards des initiatives précédentes	1-14
Le cadre de gestion et de responsabilisation des organismes centraux : des améliorations importantes	1-16
Résultats obtenus et certaines des répercussions	1-22
Conclusion	1-33

L'Examen des programmes : un succès à de nombreux égards 1-33

Il faut encore déployer d'importants efforts 1-34

Pièces

1.1 Principales mesures de restriction et d'un autre ordre qui ont eu des répercussions sur la fonction publique ou sur les fonctionnaires 1-8

1.2 Évolution des frais de personnel du gouvernement du Canada, de mars 1985 à mars 19971-13

1.3 Quelques différences notables entre l'Examen des programmes et d'autres initiatives de réduction des dépenses 1-15

1.4 Quelques défis et difficultés liés à l'Examen des programmes 1-16

1.5 Réduction totale des frais de personnel et de l'enveloppe salariale, de 1994-1995 à 1996-1997 1-23

1.6 Coûts additionnels associés aux programmes d'encouragement au départ déclarés par le gouvernement pour la période d'avril 1995 à mars 1997 1-24

1.7 Nombre de bénéficiaires par programme d'encouragement au départ de février 1992 à mars 1997 1-25

1.8 Évolution du profil d'emploi dans la fonction publique, de mars 1995 à mars 1997 1-26

1.9 Groupes professionnels de la fonction publique les plus touchés par les réductions des effectifs et recours concomitant aux programmes d'encouragement au départ (employés nommés pour une période indéterminée) 1-27

1.10 Incidence des mesures d'encouragement sur les groupes de la vérification, de la gestion des systèmes d'ordinateurs et de la direction 1-28

1.11 Évolution du profil et de la moyenne d'âge de la fonction publique fédérale en mars 1993, en mars 1995 et en mars 1997 1-29

1.12 Exemples d'améliorations possibles de l'efficience 1-32

Annexes

A Description sommaire des programmes d'encouragement au départ 1-36

B Représentation schématique des documents et de l'information utilisés aux fins de la présente vérification 1-38

Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique

Points saillants

1.1 Voici maintenant plus de dix ans que la fonction publique et les fonctionnaires sont touchés par des réductions des dépenses et des effectifs. En 1995, le gouvernement a lancé l'Examen des programmes, dont l'objectif était de repenser et de restructurer les programmes gouvernementaux en fonction des restrictions financières.

1.2 Afin de mieux gérer les réductions des dépenses et des effectifs, les organismes centraux ont cessé d'imposer, de réglementer et de donner des instructions au profit d'une approche consistant à donner l'orientation à suivre et à fournir de l'aide et des conseils aux ministères. Par exemple, au lieu d'adopter une approche « unique », le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé un cadre de gestion et de responsabilisation aux ministères et a permis que les programmes d'encouragement au départ tiennent compte du contexte et du milieu opérationnel propres à chaque ministère.

1.3 L'Examen des programmes a été un succès à de nombreux égards. Le déficit a été réduit et les frais de personnel ont baissé pour la première fois en plus de dix ans. En dépit d'un climat difficile, les réductions ont été mises en oeuvre sans arrêts de travail importants; en outre, les mesures financières d'encouragement au départ ont permis de minimiser le recours aux mises en disponibilité.

1.4 Toutefois, le coût des réductions des effectifs a été élevé sur le plan tant financier qu'humain. Par exemple, entre 1992 et 1997, le gouvernement a versé des indemnités à quelque 46 000 fonctionnaires, militaires et membres de la Gendarmerie royale du Canada qui ont quitté leur emploi ou pris leur retraite. Par ailleurs, les réductions des effectifs ont accru l'importance d'un certain nombre de questions touchant les ressources humaines, comme la nécessité de rajeunir et de renouveler la fonction publique, et la nécessité de moderniser et de simplifier les systèmes de ressources humaines. De nombreuses études et nos propres travaux de vérification montrent que la fonction publique est une institution qui est soumise à de fortes pressions, et indiquent que des mesures vigoureuses doivent être prises maintenant.

1.5 Des améliorations importantes ont été apportées au cadre de gestion mis en place par les organismes centraux. Néanmoins, il faut redoubler d'effort pour améliorer la gestion des réductions des effectifs — par exemple, dans les groupes professionnels essentiels au sein desquels des employés peuvent être excédentaires dans certains ministères et demandés dans d'autres.

1.6 Il faut renforcer la reddition de comptes au Parlement sur les réductions des dépenses et des effectifs, et les coûts qui s'y rattachent. Il y a lieu également de clarifier le rôle, les responsabilités et l'obligation de rendre compte des organismes centraux et des ministères pour ce qui est de la gestion des réductions des effectifs.

Introduction

Déficits, restrictions financières et réaménagement des effectifs

1.7 Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début des années 70, l'économie canadienne a connu une forte croissance. L'ampleur prise par les diverses activités sociales et économiques du gouvernement explique l'augmentation marquée de la taille de la fonction publique. Il convient de préciser toutefois que, entre 1958 et 1963, le Canada a traversé une récession qui s'est traduite par des déficits soutenus et plusieurs mesures de restriction, dont le gel du recrutement dans la fonction publique.

1.8 Dans les années 70, l'augmentation des dépenses publiques et des phénomènes comme la hausse des prix du pétrole et des taux d'intérêt, le ralentissement de l'économie qui en a résulté, l'indexation des programmes sociaux et la désindexation des impôts ont fait des déficits une constante des budgets fédéraux. Cette situation a amené les pouvoirs publics à prendre une série de mesures de restriction, dont :

- la décision, en 1985, de réduire la taille de la fonction publique de 15 000 années–personnes en cinq ans (à l'époque, l'année–personne était l'indicateur utilisé par le gouvernement pour mesurer la « consommation » de main–d'oeuvre);

- les décisions, à partir de 1991, de réduire la taille de la Défense nationale et de faire passer l'effectif militaire de 84 000 à 60 000 d'ici mars 1999, et la décision, en 1994, de réduire le personnel civil pour le faire passer de 36 000 à 20 000 d'ici mars 1999;

- le gel des salaires et la suspension de la négociation collective pendant six ans, à compter de 1991;

- la cession, depuis 1992, de la gestion des installations de transport, comme les aéroports aux autorités locales;

- une réorganisation globale, en juin et en novembre 1993, qui a fait passer le nombre de ministères de 35 à 23, et la nécessité de réduire considérablement les frais d'administration.

La pièce 1.1 présente les principales mesures de restriction et d'un autre ordre prises sur une trentaine d'années, qui ont eu des répercussions sur la taille de la fonction publique ou ont touché les fonctionnaires d'une manière ou d'une autre.

Pièce 1.1

Principales mesures de restriction et d'un autre ordre qui ont eu des répercussions sur la fonction publique ou sur les fonctionnaires

1958

1967
Pouvoir en matière de mise en disponibilité de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*
1975
Loi anti–inflation
1984
Plan de contrôle des dépenses

1958 à 1963
Plusieurs gels du recrutement

1971
Inscription de l'exonération de la réduction de la pension dans la *Loi sur la pension de la fonction publique*
1982
Législation relative aux restrictions salariales « 6 et 5 »

1985
- Le Budget prévoit l'élimination de 15 000 années–personnes sur une période de cinq ans

1986
- Rapport du groupe de travail Nielsen
- Modification de la Politique sur le réaménagement des

- Un programme d'encouragement à la retraite anticipée facultative est offert à la catégorie de la direction

1987

effectifs (rémunération à titre de préavis, droits en matière de formation)

1988

1989
- Fonction publique 2000
- Organismes de service spécial

1990
Groupes de travail et Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique du Canada

1991
- Adoption d'une loi pour la mise en oeuvre des réductions salariales prévues dans le Budget
- Grève de la fonction publique; instauration de l'offre d'emploi raisonnable
- Compression de 10 p. 100 dans la catégorie de la direction

1992
- Vérification, par le vérificateur général, de la Politique sur le réaménagement des effectifs
- Entrée en vigueur de la Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction
- Programme de réduction des forces de la Défense nationale (DN)
- *Loi sur la réforme de la fonction publique*

1993
- *Loi sur la compression des dépenses publiques*
- Audiences du Comité permanent des comptes publics et réponse à la vérification de la Politique sur le réaménagement des effectifs
- Restructuration visant à permettre d'économiser 3 milliards de dollars sur quatre ans
- Mise en oeuvre de contrôles du recrutement

1994
- *Loi d'exécution du budget* (annonce de l'Examen des programmes)
- Vérification de suivi, par le vérificateur général, de la Directive sur le réaménagement des effectifs
- Examen de l'efficience
- Programme de réduction du personnel civil de la DN

1995
- Budget (en vigueur en juin 1995, économies de 16,9 milliards de dollars en trois ans)
- Examen des programmes
- Première série de plans d'activités ministériels
- Enquête du sous–contrôleur général
- Prime de départ anticipé et Programme d'encouragement à la retraite anticipée en vigueur; nominations des « ministères les plus touchés »; création des Comités mixtes d'aide à l'adaptation; cadre de gestion; instructions concernant la gestion des employés nommés pour une période déterminée; instructions concernant le processus de remplacement
- Annonce de mesures de privatisation et de commercialisation

1996
- Budget (annonce de la création d'organismes de service)
- Phase II de l'Examen des programmes; économies annuelles accrues s'élevant à 9 milliards de dollars après la phase II
- Enquête du sous–contrôleur général

1997
- Budget
- Enquête du sous–contrôleur général
- Calcul de la « récupération » transmis aux ministères; tenue de réunions ultérieures
- La Relève

1998
- Expiration de la Prime de départ anticipé et du Programme d'encouragement à la retraite anticipée

1999
Fin de la période visée par l'Examen des programmes

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor; Bureau du vérificateur général du Canada

1.9 Afin de minimiser le recours aux mises en disponibilité en redéployant les fonctionnaires touchés par des mesures de restriction, le gouvernement a approuvé, dans les années 60, la Politique sur le réaménagement des effectifs. En 1985, il a commencé à instaurer des mesures financières d'encouragement pour mettre en oeuvre les réductions des effectifs en incitant les fonctionnaires à quitter la fonction publique de leur gré. La Politique (rebaptisée, en 1991, Directive sur le réaménagement des effectifs) et les mesures d'encouragement connexes ont été modifiées au fil des ans. Une importante modification apportée en 1991 a consisté à ajouter une clause garantissant une « offre d'emploi raisonnable » aux fonctionnaires excédentaires avant qu'ils puissent être mis en disponibilité. L'« offre d'emploi raisonnable » a été définie sur deux plans, soit le niveau salarial et la distance du lieu de travail de l'employé. Pour les syndicats de la fonction publique, la garantie d'une « offre d'emploi raisonnable » équivalait à la sécurité d'emploi.

1.10 Afin de régler des situations qui, selon lui, ne pouvaient l'être aux termes de la Directive sur le réaménagement des effectifs, le gouvernement a instauré d'autres directives et d'autres programmes d'encouragement au départ au fil des ans. Par exemple, en 1992, le premier d'une série de programmes de réduction des forces armées de la Défense nationale a été approuvé. Il permettait le versement d'un paiement forfaitaire, au titre d'un congé spécial, aux militaires autres qu'officiers au sein des groupes professionnels militaires trop nombreux, qui décidaient de leur propre gré de quitter leur emploi. Toujours en 1992, le gouvernement a entériné la Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction, car on estimait que les cadres ne pouvaient se voir garantir une « offre d'emploi raisonnable ». En 1994, le Programme de réduction du personnel civil a été approuvé pour permettre à la Défense nationale de réduire ses effectifs civils, notamment à la suite de la fermeture de bases.

1.11 Malgré toutes les mesures annoncées par les gouvernements, dans les années 80 et au début des années 90, les dépenses ont continué de grimper, amenant les déficits à atteindre des proportions alarmantes. On admettait de plus en plus que la situation financière exigeait que des mesures différentes et plus rigoureuses soient prises.

Au bord de la crise : l'Examen des programmes et d'autres examens

1.12 L'Examen des programmes avait pour objectif de restructurer les programmes en fonction des contraintes financières. En 1994, plusieurs facteurs ont menacé l'atteinte de l'objectif que le gouvernement s'était fixé, à savoir de ramener le déficit à 3 p. 100 du PIB en 1996-1997 au plus tard. Étant donné la situation financière instable, les initiatives en cours ont pris une plus grande importance. Dans le cadre d'une initiative de renouvellement appelée « Repenser le rôle de l'État », le gouvernement a lancé plusieurs examens. L'un d'entre eux, l'Examen des programmes, a consisté à soumettre à un examen rigoureux les « dépenses de programmes » (c'est–à–dire les dépenses non législatives représentant quelque 50 milliards de dollars des dépenses du gouvernement sur un total d'environ 160 milliards de dollars) et à réexaminer le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral au chapitre de l'exécution des programmes.

1.13 L'Examen des programmes a amené les ministres et les cadres à évaluer leurs programmes à l'aide de six questions de base :

- est–ce que le programme ou l'activité continue de servir l'intérêt public? (critère de l'intérêt public);
- y a–t–il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans le secteur du programme ou de l'activité? (critère du rôle du gouvernement);
- le rôle actuel du gouvernement est–il approprié ou faut–il songer à le transférer aux provinces? (critère du fédéralisme);
- quels programmes ou activités devrait–on ou pourrait–on transférer, en tout ou en partie, au secteur privé ou « bénévole »? (critère du partenariat);
- si le programme ou l'activité est maintenu, comment en accroître l'efficience? (critère de l'efficience);
- peut–on se permettre de financer l'ensemble des programmes ou des activités qui sont maintenus étant donné les restrictions financières et, si la réponse est négative, quels programmes ou activités conviendrait–il d'abandonner? (critère de l'abordabilité).

1.14 Pour aider les ministres et les ministères, des objectifs financiers « hypothétiques », établis par les organismes centraux, ont été attribués aux programmes afin de réduire les dépenses sur trois ans. Il s'agissait d'objectifs que le ministère des Finances, aidé du Secrétariat du Conseil du Trésor, jugeait nécessaires pour que le

gouvernement puisse atteindre son objectif financier global. Des comités, réunissant des ministres et des sous–ministres, ont été mis sur pied et chargés d'examiner les plans préparés par les divers ministres et les cadres. Un secrétariat a vu le jour au Bureau du Conseil privé pour soutenir les travaux des comités et conseiller les ministères sur l'établissement de leurs plans. Les recommandations et les décisions relatives aux programmes examinés ont été prises en compte dans le Budget de 1995.

1.15 En février 1995, le ministre des Finances a annoncé que l'Examen des programmes donnerait lieu à des réductions des dépenses de quelque 17 milliards de dollars sur trois ans. De telles compressions contribueraient à une réduction nette de 9,8 milliards de dollars des niveaux de dépenses des ministères fédéraux entre 1994-1995 et 1997-1998. Bon nombre de ministères ont vu leurs niveaux de dépenses amputés de 20 p. 100 ou plus. Il a été également annoncé que l'Examen des programmes et d'autres examens, comme les examens de politiques, entraîneraient des changements structurels au sein de la fonction publique — par exemple, la commercialisation du système de navigation aérienne, la privatisation du Groupe Communication Canada, la création de nouvelles agences comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'abolition, ou la restructuration, d'environ 120 organismes gouvernementaux. Selon les estimations effectuées, de telles mesures contribueraient à la réduction des effectifs du secteur public, y compris la Défense nationale et la Gendarmerie royale du Canada (GRC), de quelque 45 000 postes d'ici 1997-1998.

1.16 **Des programmes spéciaux d'encouragement sont offerts.** Afin de faciliter la mise en oeuvre de l'Examen des programmes et la réduction des dépenses par les ministères, le gouvernement a approuvé, pour diverses composantes de ses effectifs, deux programmes spéciaux d'encouragement au départ pour une période de trois ans devant prendre fin en 1998. Ces programmes visent à minimiser le recours aux mises en disponibilité involontaires. Il s'agit du Programme d'encouragement à la retraite anticipée et de la Prime de départ anticipé. La Prime de départ anticipé a été offerte en échange de la suspension, pendant trois ans, de l'« offre d'emploi raisonnable », dans les « ministères les plus touchés ». Pour être déclarés « ministères les plus touchés » par le Conseil du Trésor, les ministères devaient être incapables de réduire leurs effectifs en appliquant la Directive sur le réaménagement des effectifs et d'autres mesures de gestion qui existaient déjà.

1.17 En février 1995, le gouvernement a estimé que le coût des mesures d'encouragement au départ anticipé s'élèverait à environ un milliard de dollars. L'annexe A résume les principaux programmes d'encouragement au départ appliqués au fil des ans pour amener les militaires, les membres de la GRC ou les fonctionnaires excédentaires à quitter leur emploi ou à prendre leur retraite.

1.18 **Phase II de l'Examen des programmes.** En septembre 1995, l'impression générale était que l'on pouvait faire plus. Cette impression et la nécessité d'atteindre d'autres objectifs financiers ont incité le gouvernement à lancer la phase II de l'Examen des programmes. Toutefois, les ministères ont été prévenus que, en règle générale, on ne reviendrait pas sur les décisions prises à l'issue de la phase I de l'Examen des programmes.

1.19 Dans le Budget de 1996, le ministre des Finances a évalué à environ 2 milliards de dollars les réductions des dépenses qui découleraient de la phase II de l'Examen des programmes, d'ici 1998-1999. En outre, d'importants changements d'ordre structurel se concrétiseraient sous la forme de la cession, de la privatisation ou de la commercialisation de secteurs d'activité du gouvernement, comme la cession de la gestion des installations portuaires aux autorités locales. Selon les estimations effectuées, quelque 10 000 postes pourraient ainsi être éliminés, outre les 45 000 postes possiblement touchés par la phase I de l'Examen des programmes.

Travaux de vérification effectués antérieurement par le Bureau du vérificateur général du Canada

1.20 En novembre 1992, le Bureau a communiqué au Parlement les résultats d'une vérification des sommes versées aux fonctionnaires, en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs (appelée par la suite Directive), entre 1986 et décembre 1991, soit avant l'ajout d'une clause garantissant une « offre d'emploi

raisonnable ». Nous avons déclaré à ce moment–là que certains ministères avaient réussi à réduire leurs effectifs de façon rentable, mais que d'autres n'étaient pas parvenus à le faire en accordant autant d'importance à la rentabilité. Nous avons constaté également que des sommes avaient été versées pour des raisons autres que celles indiquées dans la Politique.

1.21 Le Bureau a conclu que le financement central, le manque d'information et les contrôles peu efficaces au sein des organismes centraux et des ministères avaient abouti à une détérioration graduelle de la gestion des mesures financières d'encouragement. De nombreux fonctionnaires considéraient ces mesures comme des droits dont ils pouvaient jouir lorsqu'ils prenaient leur retraite ou quittaient la fonction publique. Puis, dans un rapport de suivi en 1994, nous avons fait savoir qu'un certain nombre d'initiatives visant à s'attaquer à ces questions en étaient à diverses étapes de mise en oeuvre.

Objet de la vérification

1.22 Les objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- déterminer la mesure dans laquelle les objectifs annoncés en matière de réduction des dépenses ou, lorsqu'ils étaient précisés, les objectifs de réduction des effectifs ont été atteints ou le seront probablement;

- établir le coût des réductions des effectifs et déterminer la mesure dans laquelle les initiatives ont donné lieu à des économies;

- déterminer la mesure dans laquelle les programmes d'encouragement au départ ont été gérés conformément aux politiques, aux directives ou aux lignes directrices pertinentes;

- dégager des leçons pour en tenir compte dans l'avenir.

1.23 Le présent chapitre porte sur l'évolution des réductions des dépenses et des effectifs au fil des ans et contient une évaluation globale des résultats, tout en insistant sur la gestion des réductions des dépenses et des effectifs annoncées depuis 1995, à la suite de l'Examen des programmes et d'initiatives connexes. Il met l'accent sur les organismes centraux (le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé) et sur la mesure dans laquelle ils ont donné aux ministères une orientation claire à suivre ou ont mis en place un cadre de gestion et de responsabilisation visant à assurer la mise en oeuvre des réductions et l'atteinte des objectifs globaux de façon rentable. Le chapitre 2 est consacré à la mise en oeuvre des réductions des dépenses et des effectifs dans plusieurs ministères. Nous n'avons pas examiné le fondement de décisions précises résultant de l'Examen des programmes, ni évalué l'incidence des réductions des effectifs sur les personnes mises en disponibilité. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre 2, contient des précisions sur les objectifs de la vérification, son étendue, les critères utilisés et la méthode retenue.

Observations

Des approches différentes donnent des résultats différents

1.24 Au cours des trois dernières décennies, les gouvernements ont retenu diverses approches pour s'attaquer au déficit et réduire la taille de la fonction publique, qui ont donné des résultats variables.

1.25 Dans le passé, la réaction aux déficits était simple : réduire, bloquer ou limiter la croissance des dépenses jusqu'à ce que le niveau des recettes équivale à celui des dépenses. Selon l'hypothèse retenue, les déficits étaient une aberration qui ne pouvait subsister. Le gel de la dotation ou des salaires et les réductions généralisées des dépenses et des effectifs sont des exemples des mesures prises en fonction de cette hypothèse. Notre examen des meilleures pratiques de réduction des effectifs a révélé que, en général, de telles approches ne donnent pas d'avantages à long terme. Rappelons, à l'appui, les mesures prises à la fin des années 70 et au milieu des années 80 pour tenter de réduire la taille de la fonction publique, et les efforts déployés pour réduire le nombre de cadres de direction. En raison du fait que ces réductions ne se rattachent ni à des changements de structures ou de méthodes de travail, ni à des décisions visant l'abandon ou le transfert d'activités, les niveaux d'emploi, avec le temps, se rétablissent aux niveaux antérieurs, voire les dépassent.

1.26 La seconde approche adoptée par les gouvernements pour s'attaquer aux déficits et réduire les dépenses au cours des années est la « rationalisation ». La réorganisation, la simplification, la restructuration ou la mise en oeuvre de concepts de « qualité totale » en sont des exemples. Fonction publique 2000, la restructuration et la réorganisation du gouvernement en 1993, ainsi que le *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information*, publié en 1994, sont des mesures précises de « rationalisation » adoptées par le gouvernement fédéral. Selon l'hypothèse retenue, les gains d'efficience permettront d'améliorer ou de rétablir la situation financière. Toutefois, l'expérience de la fonction publique révèle que la rationalisation ne produit pas des gains d'efficience du jour au lendemain, que ceux–ci peuvent ne pas se matérialiser si les projets échouent, ou encore que les gains peuvent ne pas être aussi élevés que prévu. En outre, la rationalisation exige souvent des ressources additionnelles aux étapes initiales du processus, car les opérations doivent se poursuivre pendant les étapes de planification, de mise en oeuvre et d'évaluation de la transformation souhaitée. Entre–temps, la situation financière peut continuer de se dégrader, comme c'était le cas des déficits fédéraux au début des années 90. Toutefois, s'ils se concrétisent, les gains d'efficience qui découlent de la rationalisation peuvent être durables. En pareil cas, la réduction des effectifs est probablement appelée à être un phénomène davantage permanent, bien qu'un grand nombre d'emplois peu rémunérés puissent être remplacés par un nombre moins élevé d'emplois mieux rémunérés.

1.27 La troisième approche adoptée par les gouvernements consiste à remanier ou à « repenser » les programmes afin de rendre le gouvernement plus rentable, efficace et efficient (ce qu'a entrepris de faire le Groupe de travail Nielsen en 1984). Selon l'hypothèse retenue, certaines activités doivent être soit éliminées soit cédées, et certains actifs doivent être vendus afin de protéger ceux que l'on juge plus importants ou valables. En fait, toute la question est liée au rôle du gouvernement, et l'un des facteurs déterminants est la capacité de payer. Le transfert de la gestion des installations aéroportuaires et portuaires ainsi que la privatisation de sociétés d'État en sont des exemples. Dans des cas comme ceux–ci, d'autres questions peuvent surgir — par exemple la question de la responsabilisation — mais il est probable que les réductions des effectifs deviennent permanentes car le gouvernement n'exerce plus la fonction.

1.28 **Il est important de choisir le bon objectif.** Au cours des deux dernières décennies, les efforts déployés par le gouvernement pour réduire les dépenses et la taille de la fonction publique ont porté sur les années–personnes, les postes, les employés nommés pour une période indéterminée, les rapports hiérarchiques ou encore les dépenses salariales. La pièce 1.2 montre que, entre 1985 et 1995, les mesures prises pour tenter de réduire les frais de personnel, notamment le gel des salaires ou la réduction de 15 000 années–personnes annoncée en 1985, n'ont pas permis d'entraîner une tendance à la baisse de ces dépenses. D'année en année, les frais de personnel ont continué à s'accroître, mais à un taux moins élevé. Plusieurs raisons expliquent cette faible croissance annuelle, notamment le recrutement pour de nouveaux programmes, ce qui a eu pour effet de compenser les réductions des effectifs, la professionnalisation accrue de la fonction publique et les paiements forfaitaires aux employés, en vertu de divers programmes d'encouragement.

Pièce 1.2 n'est pas disponible, voir le Rapport

Évolution des frais de personnel du gouvernement du Canada, de mars 1985 à mars 1997

1.29 Ces résultats démontrent qu'il est important de choisir le bon objectif et de décider ce qu'il faut mesurer, en fin de compte. Par exemple, entre 1985 et 1991, on a mis l'accent sur les réductions d'années–personnes. Ainsi, les formes d'emploi non assujetties au contrôle des années–personnes se sont multipliées — notamment par le recours à des agences de placement temporaire — même si cette solution n'était pas nécessairement rentable. Pour que les résultats soient durables, l'objectif choisi doit être d'une portée suffisamment grande pour permettre aux gestionnaires de prendre des décisions rentables — par exemple déterminer la meilleure combinaison possible de ressources. L'objectif doit aussi être dicté par les changements permanents apportés aux structures, aux méthodes de travail ou à la nature des programmes et des activités.

L'Examen des programmes : une initiative qui se distingue à divers égards des initiatives précédentes

1.30 Les vérifications que nous avons menées au sein des ministères, les documents que nous avons examinés et les entrevues que nous avons eues avec des hauts fonctionnaires qui ont quitté la fonction publique ou qui sont encore en poste ont révélé des différences entre l'Examen des programmes et les initiatives menées antérieurement dans l'espoir de réduire les dépenses ou les effectifs (voir la pièce 1.3). Voici des différences que nous avons relevées.

- Du point de vue des organismes centraux, l'Examen des programmes était axé exclusivement sur la réduction des dépenses et non sur l'abaissement des niveaux de personnel. Le gouvernement n'avait pas l'intention de réduire la taille du secteur public par le départ de quelque 55 000 personnes. Ce chiffre traduisait plutôt l'ampleur de l'incidence des objectifs en matière de réduction des dépenses.

- Au sein du gouvernement, on était fermement déterminé à atteindre l'objectif fixé sur le plan du déficit, c'est–à–dire ramener celui–ci à 3 p. 100 du PIB, et à mettre en oeuvre les réductions des dépenses qui s'imposaient. La nécessité d'agir sans délai était largement établie. Il y allait de la crédibilité du gouvernement à l'égard de cet engagement.

- Les réductions des dépenses pouvaient être stratégiques et sélectives au sens où il existait des critères clairement énoncés, logiques et faciles à comprendre. Ces critères ont simplifié l'examen des programmes et leur classement dans un ordre de priorité, de même que la prise de décisions concernant les réductions des dépenses.

- Les ministres et les cadres ministériels ont eu des rôles clés à jouer. En effet, on leur a donné les pouvoirs et la marge de manoeuvre requis pour proposer les secteurs qui pourraient être porteurs de recettes ou au sein desquels les dépenses pourraient être réduites compte tenu des objectifs budgétaires globaux.

- Les ministres et les cadres ont été davantage sensibilisés à la nécessité de repenser et de réviser tant les programmes que les services et de faire preuve d'innovation, car les objectifs « hypothétiques » échelonnés sur une période de trois ans donnaient une meilleure idée de l'importance des efforts qu'ils seraient appelés à déployer.

- Un délai de trois ans a été accordé aux ministères pour mettre en oeuvre les décisions prises à l'issue des phases I et II de l'Examen des programmes, et on leur a assuré une certaine stabilité du financement. En règle générale, on n'est pas revenu sur les décisions découlant de la phase I de l'Examen des programmes.

Pièce 1.3

Quelques différences notables entre l'Examen des programmes et d'autres initiatives de réduction des dépenses

• **Une ferme volonté des pouvoirs publics.** Il régnait une atmosphère de crise et la crédibilité du gouvernement était manifestement en jeu, ce

qui explique la ferme volonté des pouvoirs publics d'atteindre l'objectif visant à ramener le déficit à 3 p. 100 du PIB et à effectuer les réductions des dépenses qui s'imposaient. Les objectifs financiers globaux étaient clairement compris; la nécessité de réduire le déficit indiquait la voie à suivre.

- **Une perspective stratégique.** Les six critères formaient un cadre clair, logique et facile à comprendre aux fins de l'examen des programmes, de leur classement dans un ordre de priorité et de la prise de décisions stratégiques et sélectives au sujet des réductions des dépenses, comparativement à des compressions générales. Guidés par l'objectif et le cadre conceptuel clairement établis, les organismes centraux ainsi que leurs directions ou divisions ont pu travailler en collaboration plus étroite.

- **Un but et une vision clairs qui sont favorables à l'innovation.** Les décisions relatives à la réduction des dépenses ont été formulées en dépenses globales, ou « niveaux de référence de base », et non pas en termes de réductions de postes, d'années–personnes ou de coûts salariaux. Les objectifs de réduction des dépenses et l'horizon de planification de trois ans fournis par le ministère des Finances donnaient une idée claire de l'ampleur des efforts requis de la part des ministres et de leurs cadres. Cela les a amenés à repenser, à remanier les programmes et les services, et à être plus novateurs.

- **La participation directe des ministres.** L'Examen des programmes ne s'est pas déroulé sous l'influence des organismes centraux. Collectivement et individuellement, les ministres y ont participé directement et les décisions prises à l'issue de l'Examen des programmes ont été approuvées par le Cabinet ou, dans certains cas, par le premier ministre.

- **Une structure de gestion spéciale a été mise en place.** Une structure spéciale a été créée pour gérer le processus. Deux comités ont été mis sur pied : le Groupe ministériel de coordination présidé par le ministre chargé du Renouvellement de la fonction publique, et le Comité de direction de sous–ministres présidé par le greffier du Conseil privé et chef de la fonction publique. Un secrétariat a été mis en place pour fournir des services d'appui aux deux comités. Les comités ont examiné les plans proposés par les ministères et leur ont indiqué l'orientation à suivre et fourni des conseils. Dès le début des travaux, les comités ont fait clairement savoir que les objectifs financiers qui avaient été fixés devaient être atteints et que si les plans ne répondaient pas à cette condition, les ministères seraient tenus de les remanier. Le message était perçu comme une mise à l'épreuve de la volonté du gouvernement; dans les organismes centraux, on a pris conscience qu'un fléchissement aurait compromis l'Examen des programmes. Certaines discussions avec les ministères se sont prolongées toutefois jusqu'au dépôt du Budget de 1995.

- **Le processus a respecté les particularités des ministères.** Les ministres et les cadres se sont vu attribuer le pouvoir de proposer les secteurs de leur portefeuille qui pourraient se prêter à des réductions des programmes et des services, dans les limites des objectifs financiers. Les cadres avaient la marge de manoeuvre requise pour déterminer les secteurs porteurs de recettes ou décider du mode de mise en oeuvre des réductions des dépenses.

- **Communications efficaces.** Au sein du gouvernement, le processus était ouvert et transparent, et le message destiné aux cadres indiquait que la nouvelle approche était différente et qu'il ne s'agissait pas uniquement de réduire les dépenses; il n'y avait pas de « surprises ».

- **Un délai de mise en oeuvre raisonnable.** Un délai de trois ans a été donné aux ministères pour mettre en oeuvre les décisions prises à l'issue des phases I et II de l'Examen des programmes, et ils ont reçu l'assurance que le financement serait stable pendant cette période.

- **On n'est pas revenu sur les décisions prises.** Les décisions prises à l'issue de la phase I de l'Examen des programmes étaient fermes et, en règle générale, on ne les a pas remises en question.

1.31 Néanmoins, un certain nombre de secteurs ont présenté des défis et des difficultés, dont voici les principaux.

- Le délai compris entre le lancement de l'Examen des programmes, en mai 1994, et la date limite de présentation des plans des ministères, en août 1994, était très court. Il en a partiellement résulté que le « critère de l'abordabilité » était le facteur déterminant sur lequel s'appuyaient les propositions et, en fin de compte, les décisions. Le temps requis pour analyser en détail l'incidence éventuelle des compressions proposées était limité.

- Les différences entre les hypothèses de planification et l'information dont disposaient les organismes centraux et certains ministères ont parfois donné lieu à des discussions prolongées au sujet des chiffres sur lesquels se fonder pour effectuer des réductions des dépenses et fixer les objectifs financiers.

- Le soin de soulever des questions horizontales a été laissé essentiellement aux ministères. Plusieurs questions ont été abordées, et certaines — comme le regroupement des responsabilités touchant l'inspection des

aliments — ont été réglées. En revanche, d'autres questions n'ont été ni définies ni résolues — telles que la participation de nombreux ministères dans le secteur des affaires internationales et leur présence aux ambassades canadiennes au lieu de la centralisation des activités internationales de ces ministères, ou le rôle et les responsabilités des organismes centraux aux fins de la direction de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines. La pièce 1.4 fait état d'un certain nombre de défis et de difficultés liés à l'Examen des programmes.

Pièce 1.4

Quelques défis et difficultés liés à l'Examen des programmes

- **Bref délai de préparation des propositions.** Le délai compris entre le lancement de l'Examen des programmes, en mai 1994, et la date limite imposée aux ministères pour présenter leurs propositions de réduction des dépenses, en août 1994, était court. Par conséquent, les ministères n'ont pas eu beaucoup de temps pour analyser en détail l'incidence de ce qu'ils proposaient. Ils n'ont pas tous respecté la date limite. En raison du bref délai, le dernier critère, soit le « critère d'abordabilité », a été le facteur déterminant des propositions et, en fin de compte, des décisions.

- **Difficultés liées à l'établissement d'objectifs financiers au niveau des portefeuilles.** Les objectifs financiers établis à l'égard des portefeuilles ministériels étaient fondés sur les perceptions et l'expérience du personnel des organismes centraux; ils ne reposaient sur aucun fondement scientifique. En conséquence, certains pourraient être contestés ou négociés. De plus, les différences importantes relevées entre l'information à la disposition des organismes centraux et celle à la disposition des ministères ont parfois donné lieu à des discussions longues et difficiles au sujet des chiffres à utiliser aux fins des réductions des dépenses.

- **Rendement variable d'un ministère à l'autre.** En règle générale, les ministères qui avaient lancé leurs propres initiatives de restructuration avant l'Examen des programmes étaient mieux placés pour examiner leurs programmes dans un cadre stratégique que les ministères restructurés en juin ou en novembre 1993. Par ailleurs, les ministères n'ont pas appliqué les six critères de la même façon et les résultats étaient inégaux, selon plusieurs variables comme le degré d'engagement et la participation des cadres ministériels. Même si l'on avait demandé aux ministères d'examiner les programmes et les activités pour leur donner une orientation plus stratégique et pour améliorer la coordination et l'intégration des programmes et des activités au sein de leur portefeuille, de façon générale, ils n'ont pas dressé de cadres stratégiques. Il n'existait aucun critère précis ni indicateur de rendement préétabli permettant d'évaluer de manière objective le rendement des ministères.

- **Certaines questions n'ont pas été soulevées ni réglées.** On a laissé aux ministères le soin de soulever des questions horizontales, les organismes centraux n'intervenant qu'à la demande des ministres. Un certain nombre d'entre elles ont été abordées, et d'autres réglées — par exemple le regroupement des responsabilités touchant l'inspection des aliments. En revanche, d'autres questions n'ont été ni définies ni résolues — comme la présence de nombreux ministères dans le secteur des affaires internationales et aux ambassades au détriment d'une approche plus centralisée. Certaines fonctions ou activités n'ont pas été examinées; c'est le cas du rôle et des responsabilités des organismes centraux pour ce qui est de la direction de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines.

- **Phase II de l'Examen des programmes.** Bien que l'on ne soit pas revenu sur les décisions prises à l'issue de la phase I de l'Examen des programmes, l'annonce de la phase II, peu de temps après qu'autant d'efforts avaient été déployés pour satisfaire aux exigences de la phase I, a eu quelques effets négatifs. On exigeait d'autres réductions des dépenses et on imposait une réduction générale de 3,5 p. 100 aux ministères et aux organismes.

- **Initiatives de renouvellement.** Bien que les initiatives de renouvellement comme La Relève soient perçues par les organismes centraux comme l'occasion de s'attaquer aux questions nouvelles et courantes dans le domaine des ressources humaines, elles sont accueillies avec cynisme par les cadres de certains ministères qui n'ont pas encore réglé les questions liées à la réduction des effectifs. Cela est attribuable en partie au fait que des questions liées aux ressources humaines, comme le rajeunissement et le renouvellement qui s'imposent, ont pris de l'ampleur à la suite de la mise en oeuvre des décisions découlant de l'Examen des programmes. En outre, de nombreux ministères n'avaient pas intégré ce genre de questions à leurs plans de réduction des dépenses, ni prévu de les aborder.

Le cadre de gestion et de responsabilisation des organismes centraux : des améliorations importantes

1.32 L'évolution du rôle des organismes centraux. L'évolution du rôle des organismes centraux est un autre facteur qui explique les différences notées entre les initiatives menées antérieurement pour réduire les dépenses et

l'Examen des programmes. Par exemple, les organismes centraux ont cessé d'imposer, de réglementer et de donner des instructions au profit d'une approche consistant à donner l'orientation à suivre et à fournir de l'aide et des conseils aux ministères. Il incombait à ces derniers de déterminer les secteurs qui subiraient des réductions des dépenses, ainsi que les mesures d'exécution qui seraient prises à cette fin. Les organismes centraux ont géré le processus de l'Examen des programmes et, dans les limites des objectifs « hypothétiques », ils ont fourni aux ministères de l'aide, sous la forme d'examens par des pairs, et des conseils. De plus, au lieu d'adopter une approche « unique » comme dans le passé, le Conseil du Trésor a permis que les programmes d'encouragement tiennent compte du contexte et du milieu opérationnel propres à chaque ministère. Par exemple, les ministères pouvaient demander de figurer parmi les « ministères les plus touchés », s'ils le jugeaient nécessaire. En mars 1995, onze ministères et organismes ont été désignés « ministères les plus touchés ». En mars 1997, c'était le cas de 17 ministères et organismes.

1.33 Plusieurs instruments et mécanismes ont été mis en place. Pour donner suite au chapitre paru dans notre rapport de 1992 où l'on critiquait les cadres de gestion et d'administration des organismes centraux et des ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis au point un cadre de responsabilisation aux fins de la gestion du réaménagement des effectifs ainsi que plusieurs mesures et instruments. Parmi ceux–ci, mentionnons un guide du gestionnaire et un guide de vérification de la gestion du réaménagement des effectifs. Des lignes directrices et des clarifications ont été diffusées régulièrement sur des questions comme l'après–emploi ou l'attribution de contrats à d'anciens fonctionnaires.

1.34 Des comités ont été créés, notamment des comités patronaux–syndicaux. Plusieurs comités ont été créés : le Comité directeur national mixte d'aide à l'adaptation; le Comité des coordonnateurs ministériels du réaménagement des effectifs et les Comités mixtes d'aide à l'adaptation, réunissant des représentants du patronat et des syndicats. L'objectif visé était d'améliorer la gestion des réductions des effectifs au sein de la fonction publique. Les entrevues que nous avons menées et l'examen de leurs activités ont révélé que les Comités mixtes d'aide à l'adaptation, en particulier à l'extérieur de la région de la capitale nationale, avaient facilité considérablement le placement ou la réinstallation des fonctionnaires. Pour diverses raisons, le mécanisme n'avait pas donné d'aussi bons résultats dans la région de la capitale nationale. Les Comités mixtes d'aide à l'adaptation à l'extérieur de la région de la capitale nationale ont facilité, en effet, l'application, à l'échelle ministérielle, du processus de remplacement (appelé également « échange »). Ce processus permet aux fonctionnaires qui veulent prendre leur retraite ou quitter la fonction publique, d'échanger leurs postes, sous réserve de l'approbation de la direction, avec des employés déclarés « touchés », mais souhaitant ne pas quitter la fonction publique. Depuis 1995, environ 2 600 « échanges » ont été rapportés par les Comités mixtes d'aide à l'adaptation. Selon les personnes que nous avons interviewées et qui avaient participé aux travaux des comités en question, ce mécanisme a amélioré considérablement les relations entre les syndicats et le patronat, et il pourrait s'appliquer également à d'autres questions intéressant les ressources humaines, comme la formation et la mobilité.

1.35 Un cadre de gestion et de responsabilisation a été proposé aux ministères. En décembre 1995, le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé un cadre de gestion et de responsabilisation pour aider les ministères à gérer de façon prudente et rentable la Prime de départ anticipé, le Programme d'encouragement à la retraite anticipée et d'autres programmes connexes, ainsi que les dépenses qui s'y rattachent. Le cadre proposé exigeait la tenue d'une vérification de la gestion du programme à mi–parcours et la communication en temps opportun de renseignements exacts, accessibles et fiables, de même qu'un cadre de suivi visant à vérifier si les programmes d'encouragement permettaient aux ministères d'évoluer conformément aux objectifs établis dans leurs plans d'activités. D'autres objectifs du cadre consistaient à assurer la probité et la conformité, et à suivre de près les questions d'équité qui découleraient de réductions d'emploi disproportionnées dans des groupes professionnels ou démographiques donnés. Bien que certains cadres du Secrétariat du Conseil du Trésor aient avancé l'opinion que la conclusion d'accords officiels avec les ministères renforcerait l'obligation de rendre compte, leur suggestion n'a pas été retenue. Elle a été jugée incompatible avec l'approche sur laquelle reposait l'Examen des programmes, à savoir amener les ministères à déterminer les réductions des dépenses qu'ils jugeaient appropriées dans leur environnement et à rendre compte de leur mise en oeuvre.

1.36 Un critère de rentabilité : la « récupération ». L'une des principales caractéristiques du cadre de gestion et de responsabilisation résidait dans le critère de rentabilité, appelé la « récupération », qui s'apparente quelque peu au concept de « rendement de l'investissement ». Le Secrétariat du Conseil du Trésor voulait s'assurer qu'en instaurant le concept de récupération, les mesures d'encouragement au départ se traduiraient par une tendance à la baisse des dépenses au titre des salaires et des avantages sociaux, et que les coûts associés à ces mesures n'excéderaient pas le montant de la réduction des dépenses précitées. Selon la définition d'origine qu'en donnait le Secrétariat du Conseil du Trésor, la récupération était le lien qui existait entre les coûts associés aux programmes d'encouragement au départ et la réduction globale des dépenses au titre des salaires et des avantages sociaux pendant l'Examen des programmes. Les coûts devaient être calculés entre avril 1995 et septembre 1998 et la réduction, entre avril 1995 et mars 1999.

1.37 L'élément coût de l'équation utilisée pour calculer la « récupération » comprend les coûts additionnels associés aux programmes d'encouragement au départ, à l'exception des montants versés au titre de l'indemnité de départ et des congés. Il inclut également le coût de l'exonération de la réduction de la pension qui s'applique dans le cas du Programme d'encouragement à la retraite anticipée. L'autre partie de l'équation est déterminée par la réduction des dépenses au titre des salaires et des avantages sociaux après quatre ans. En janvier 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a évalué que les coûts additionnels associés aux programmes d'encouragement au départ (3,2 milliards de dollars) dépasseraient le montant de la réduction nette des dépenses au titre des salaires et des avantages sociaux (2,5 milliards de dollars) à la fin de la période visée par l'Examen des programmes, soit en mars 1999. Cette constatation tient en partie au recours moins fréquent que prévu à la Prime de départ anticipé et au recours plus fréquent que prévu au Programme d'encouragement à la retraite anticipée, qui coûte plus cher. Les cadres du Secrétariat du Conseil du Trésor avaient évalué initialement à environ 4 000 le nombre de personnes qui décideraient de prendre la retraite anticipée. En mars 1997, ce nombre tournait autour de 8 000. Plusieurs raisons expliquent cet écart, notamment : l'instauration du programme de remplacement (voir le paragraphe 1.34); la suspension pour trois ans de l'indemnité de cessation d'emploi de 15 semaines, à compter du 15 juillet 1995; et d'autres réductions découlant de la phase II de l'Examen des programmes. Le Secrétariat avait estimé qu'entre 13 000 et 15 000 fonctionnaires accepteraient la Prime de départ anticipé, mais seulement 7 500 employés excédentaires se sont prévalus de cette prime jusqu'en mars 1997. Dans le cadre du contrôle qu'il exerce, le Secrétariat du Conseil du Trésor a calculé la « récupération » des ministères et des organismes dont les estimations au chapitre des coûts des départs avaient changé de façon importante par rapport aux projections antérieures. Pour calculer la « récupération », le Secrétariat a modifié sa définition initiale de réductions des dépenses, pour y inclure les changements apportés à la contribution de l'employeur aux régimes d'avantages sociaux des employés. Il en a découlé une série de discussions avec les ministères au sujet de la méthode utilisée et de l'utilité de la « récupération » en tant qu'indicateur.

1.38 Nous sommes d'avis que le concept de la récupération est non seulement valable, mais aussi essentiel, et nous reconnaissons les efforts que le Secrétariat du Conseil du Trésor a déployés afin de fournir cet outil aux ministères. L'instauration du concept était compatible avec les meilleures pratiques et en accord avec les commentaires que nous avions formulés dans notre rapport de 1992. À ce moment–là, nous avions noté que les paiements versés aux fonctionnaires, en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs, n'étaient pas gérés de façon efficace sur le plan des coûts. L'une des raisons pour cela résidait dans le fait que les gestionnaires ne savaient pas ce que l'ensemble de ces mesures d'encouragement coûtait aux contribuables. On ne tenait pas compte des coûts dans le cadre des décisions prises en matière d'indemnisation. À notre avis, un indicateur ou une mesure de la rentabilité comme la « récupération » peut, lorsqu'il est bien conçu, compléter l'information en vue d'une décision d'accorder des indemnités d'encouragement au départ, tout en incitant les gestionnaires à tenir compte davantage de la nécessité d'établir un juste équilibre entre les coûts et les économies.

1.39 Toutefois, pour faire de la « récupération » un outil de contrôle et une mesure de la rentabilité de meilleure qualité, nous pensons que plusieurs aspects liés à sa conception et à son application doivent être examinés afin d'en accroître la pertinence et l'utilité.

- La « récupération » est essentiellement un indicateur financier et elle ne permet d'évaluer, que de façon très limitée, la qualité globale de la gestion des programmes d'encouragement au départ. D'autres facteurs ou indicateurs doivent être pris en considération. Au cours des examens qu'ils ont menés à mi–parcours et dans le cadre de notre vérification, les ministères ont soulevé des questions touchant l'applicabilité du concept de « récupération » comme mesure de la rentabilité.

- Si le concept de récupération avait été instauré en même temps que les programmes d'encouragement au départ, les gestionnaires auraient pris davantage conscience de la nécessité d'établir un juste équilibre entre les coûts et les économies. La « récupération » a été officiellement adoptée en décembre 1995, soit des mois après que les ministères avaient approuvé le départ d'un grand nombre de fonctionnaires dans le cadre des programmes d'encouragement.

- Pour être tenus responsables de la gestion prudente et efficace des programmes d'encouragement au départ, les ministères auraient dû comprendre et accepter l'objectif, le but et les paramètres de la « récupération » avant que ce concept soit officiellement instauré. Notre examen des rapports ministériels de mi–parcours a révélé que l'application et l'utilité du concept de récupération n'étaient pas toujours bien comprises.

- Le lien existant entre les coûts associés aux programmes d'encouragement au départ et les économies qu'ils permettent de réaliser doit être établi clairement. Selon la façon dont elle est calculée, la « récupération » ne fait aucune distinction entre les réductions des dépenses au titre des salaires et des avantages sociaux qui découlent des programmes d'encouragement et celles qui découlent de l'attrition naturelle, de la diversification des mécanismes d'exécution et de la cession ou de la privatisation d'activités. Pour calculer les réductions des dépenses au titre des salaires et des avantages sociaux, le choix de la méthode à utiliser n'est pas clair : la « méthode nette », c'est–à–dire la réduction des dépenses salariales entre la fin de l'Examen des programmes et le début; la « méthode cumulative », selon laquelle les réductions réalisées chaque année s'accumulent jusqu'à la fin de la période; ou la « méthode globale », selon laquelle les réductions des dépenses au titre des salaires et des avantages sociaux s'inscrivent dans le cadre des réductions des dépenses globales. La façon de définir et de calculer le montant des réductions des dépenses salariales peut influer, dans une large mesure, sur la façon dont on interprète la rentabilité du processus de réduction des effectifs pendant et après l'Examen des programmes.

- Aux fins du calcul de la « récupération », il faut mettre en place un mécanisme qui tienne compte des augmentations des dépenses salariales découlant de nouvelles initiatives en matière de programmes. Dans le cas contraire, cette augmentation pourrait neutraliser les réductions des dépenses salariales et donner une période de récupération des coûts plus longue que prévu.

- Certains coûts additionnels importants liés aux réductions des effectifs, ou découlant de celles–ci, doivent être pris en compte. Par exemple, il faut inclure l'indemnité de départ supplémentaire versée aux employés car elle peut être importante; les indemnités de départ sont plus élevées pour les employés mis en disponibilité que pour les employés qui quittent de leur propre gré (voir l'annexe A). Dans le chapitre de notre rapport de 1997 intitulé « Transports Canada — La commercialisation du système de navigation aérienne », nous avons évalué que 28 p. 100, soit 31,5 millions de dollars du total estimatif des coûts des indemnités de départ (112 millions de dollars) étaient attribuables à l'application des taux utilisés dans les cas de mise en disponibilité.

- Si la « récupération » est calculée sur une période déterminée, comme c'est le cas actuellement, on doit prendre en compte l'incidence du moment choisi pour verser des indemnités sur la capacité d'obtenir une réduction des dépenses au titre des salaires et des avantages sociaux pendant cette période.

1.40 Il faut améliorer davantage l'information. À l'issue de la vérification que nous avons menée en 1992 et de notre suivi effectué en 1994, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique se sont efforcés d'améliorer les systèmes d'information centraux afin que la gestion des diverses mesures financières d'encouragement puisse être suivie de près de façon plus efficace. La qualité de l'information est meilleure, mais

nous avons remarqué que le rapprochement et le regroupement des données sur les mesures d'encouragement au départ — notamment les coûts associés aux mesures et le nombre de bénéficiaires provenant de diverses sources — devaient être améliorés pour permettre l'exercice d'un contrôle plus efficace et une meilleure reddition de comptes.

1.41 Certaines des difficultés constatées sont d'ordre structurel. Par exemple, les responsabilités assumées par le ministère des Finances aux fins du processus d'établissement du budget et les responsabilités du Conseil du Trésor en matière de gestion financière s'appliquent au secteur public dans son ensemble, qui compte plus de 90 entités (y compris le personnel militaire et les membres de la GRC). Les responsabilités du Conseil du Trésor en qualité d'employeur ne s'appliquent qu'à la fonction publique, qui englobe une soixantaine d'organismes (excluant le personnel militaire et les membres de la GRC). En d'autres termes, certains organismes ou certaines catégories de personnel font partie d'un univers et pas de l'autre. En conséquence, l'information concernant les coûts associés aux mesures d'encouragement qui figure dans les *Comptes publics du Canada* et les États financiers du gouvernement du Canada ne peut être facilement comparée avec l'information présentée par le Conseil du Trésor au sujet du nombre de bénéficiaires des mesures d'encouragement ou des réductions des effectifs de la fonction publique. Par ailleurs, l'univers de la Commission de la fonction publique, l'organisme chargé notamment d'aider les ministères à placer ou à redéployer les fonctionnaires excédentaires, est aussi différent. Enfin, l'information concernant les coûts de la réduction des effectifs, qui paraissait initialement dans les *Comptes publics du Canada* comme Note aux états financiers, n'a pas été incluse pour l'exercice 1996-1997. Il est donc difficile de brosser un tableau complet des réductions des dépenses ou des effectifs de la fonction publique et du secteur public pris dans son ensemble, ou des coûts qui s'y rattachent. L'annexe B présente, sous forme schématique, les travaux nécessités pour rapprocher et analyser l'information aux fins de la présente vérification.

1.42 Le but et les sources de l'information ainsi que le moment de sa collecte présentent d'autres difficultés. Par exemple, le contrôleur général obtient de l'information sur les bénéficiaires de mesures d'encouragement directement des ministères, alors que la Direction des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor tire cette information des systèmes centraux comme le système de la paye. Pour les sept ministères que nous avons retenus aux fins d'un examen plus détaillé (voir le chapitre 2), l'écart relevé en matière d'information entre le ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor entre mars 1995 et mars 1997 était supérieur ou égal à 8 p. 100. Aucun rapprochement des chiffres n'a été effectué.

1.43 Les rapports sur le rendement des ministères et des organismes centraux contiennent très peu ou pas d'information. Nous avons passé en revue un échantillon de rapports sur le rendement des ministères et des organismes centraux pour l'exercice se terminant le 31 mars 1997. Nous avons remarqué qu'ils fournissent au Parlement peu ou pas de renseignements sur la fréquence du recours aux mesures d'encouragement, leurs coûts et les économies qu'elles ont permis de réaliser.

1.44 Conformément aux opinions exprimées dans le chapitre « Information destinée au Parlement » de notre rapport de 1994, nous pensons que les initiatives de réduction des dépenses et des effectifs peuvent faire l'objet d'un rapport spécial qui fournirait de l'information sur les coûts, les économies, les employés touchés et d'autres aspects à l'échelle du gouvernement et au sein de la fonction publique.

1.45 Dans l'ensemble, en dépit des imperfections que nous avons relevées, le cadre mis en place par les organismes centraux pour aider les ministères à gérer et à mettre en oeuvre, de façon efficace, les réductions des effectifs et les programmes d'encouragement au départ constitue une amélioration importante par rapport à la situation en 1992. À ce moment–là, les organismes centraux et les ministères avaient mené relativement peu de vérifications, d'examens et d'évaluations de la gestion du réaménagement des effectifs. Depuis 1995, une cinquantaine de vérifications ou d'examens ont été effectués pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor ou par les ministères, et ont porté sur divers aspects des réductions des dépenses et des effectifs, y compris le recours aux mesures d'encouragement. Des cadres du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont laissé savoir que, selon eux, les questions soulevées au cours des vérifications et des examens de mi–parcours ne justifiaient pas l'intervention spécifique du Secrétariat. Le chapitre 2 apporte des détails sur les résultats de ces vérifications et examens.

Résultats obtenus et certaines des répercussions

1.46 Le déficit a été réduit. On a dit que pour l'exercice 1996-1997, le déficit était de l'ordre de 8,9 milliards de dollars, ce que nous avons été en mesure de vérifier. Ce chiffre équivaut à 1,1 p. 100 du PIB. Le gouvernement reconnaît que, parallèlement aux mesures de restriction, la bonne performance de l'économie canadienne et le niveau peu élevé des taux d'intérêt ont contribué dans une large mesure à l'atteinte de cet objectif. Dans le discours du Budget de février 1998, le ministre des Finances a déclaré qu'il ne prévoyait pas de déficit en 1997-1998 et a souligné l'engagement du gouvernement à l'égard d'un déficit zéro pour les deux prochaines années.

1.47 Il existe une assurance raisonnable que le gouvernement a atteint ou atteindra probablement les objectifs de l'Examen des programmes en matière de réduction des dépenses. Les données figurant dans les *Comptes publics du Canada*, fournies de temps à autre par le gouvernement, ou provenant des organismes centraux et des ministères visés par notre vérification nous donnent l'assurance raisonnable que, en mars 1997, les ministères ont atteint les objectifs de l'Examen des programmes en matière de réduction des dépenses, ou les atteindront probablement, en supposant que les niveaux de dépenses ne changeront pas. L'une des raisons qui sous–tend une telle assurance réside dans le fait que les réductions des dépenses découlant de l'Examen des programmes sont soustraites des budgets ministériels au début de chaque exercice. De plus, les organismes centraux disposent d'un système de contrôle complexe permettant de vérifier si les objectifs sont atteints en matière de réduction des dépenses découlant de l'Examen des programmes. Néanmoins, il faut admettre que le financement de nouvelles activités compliquera la tâche consistant à comparer les budgets ministériels à la fin de la période visée par l'Examen des programmes en 1998-1999 à ceux de l'année de référence en 1994-1995. C'était le cas en mars 1997, alors que les ministres ont dû expliquer au Parlement les raisons pour lesquelles les dépenses globales du gouvernement dépassaient les objectifs énoncés antérieurement.

1.48 L'enveloppe salariale a été considérablement réduite. Pour la première fois en plus de dix ans, les frais de personnel ont diminué, en 1995-1996 et en 1996-1997, de quelque 3,8 milliards de dollars, ce qui comprend les éléments de régularisation en fin d'exercice. Toutefois, comme l'indique la pièce 1.5, l'enveloppe salariale a été réduite de 1,6 milliard de dollars au cours de cette période. Bien que la réduction des dépenses salariales découle essentiellement des réductions des effectifs, comme nous l'avons mentionné précédemment, elle tient compte aussi des réductions attribuables à l'attrition naturelle et aux transferts de fonctionnaires à l'extérieur du secteur public, ainsi que de l'effet des salaires versés aux nouveaux employés recrutés pendant la même période (voir le paragraphe 1.39). Selon le gouvernement, les coûts additionnels des programmes d'encouragement au départ étaient de l'ordre de 1,8 milliard de dollars en mars 1997 (voir la pièce 1.6).

Pièce 1.5

Réduction totale des frais de personnel et de l'enveloppe salariale, de 1994-1995 à 1996-1997

(en millions de dollars)

	1994-1995	1995-1996	1996-1997	Réduction totale
Frais de personnel	19 155 $	16 747 $	15 358 $	3 797 $
Enveloppe salariale *	15 807 $	15 287 $	14 239 $	1 568 $

* L'enveloppe salariale est une composante des frais de personnel et elle n'inclut pas certains types d'allocations versées notamment pour indemniser les employés à l'égard de certaines dépenses, de fonctions précises ou de fonctions exercées dans un endroit isolé. En outre, l'enveloppe salariale n'englobe pas les contributions de l'employeur à divers régimes de pension et d'avantages sociaux.

Source : *Comptes publics du Canada*; receveur général du Canada

Pièce 1.6

Coûts additionnels associés aux programmes d'encouragement au départ déclarés par le gouvernement

pour la période d'avril 1995 à mars 1997
(en millions de dollars)

	Avril 1995 à mars 1996	Avril 1996 à mars 1997	Total
Paiements forfaitaires *	681 $	343 $	1 024 $
Contribution du gouvernement au titre de l'exonération de la réduction de la pension liée au Programme d'encouragement à la retraite anticipée	507 $	250 $	757 $
Coûts additionnels totaux	**1 188 $**	**593 $**	**1 781 $**

* Les paiements forfaitaires n'incluent pas les coûts additionnels occasionnés par le fait que l'indemnité de départ a été versée aux taux applicables aux mises en disponibilité.

Source : *Comptes publics du Canada*; Secrétariat du Conseil du Trésor; contrôleur général

1.49 Les mesures financières d'encouragement : une importante contribution à la réduction des effectifs, mais un mécanisme généreux dans l'ensemble. Entre février 1992 et mars 1997, environ 46 000 personnes, y compris des membres du personnel militaire et de la GRC, se sont prévalues des divers programmes d'encouragement au départ (voir la pièce 1.7). Nous avons remarqué que, en général, les indemnités accordées par le gouvernement fédéral en vertu des divers programmes étaient relativement généreuses. Par exemple, des recherches révèlent que les prestations de cessation d'emploi accordées par certains organismes canadiens des secteurs public et privé comprennent des moyennes maximales qui varient entre 36 et 59 semaines de salaire. Au gouvernement fédéral, les prestations tendent à être plus élevées (voir l'annexe A).

Pièce 1.7

Nombre de bénéficiaires par programme d'encouragement au départ de février 1992 à mars 1997

Programmes d'encouragement au départ	Période	Bénéficiaires	Paiements forfaitaires — Coûts totaux[1] (en milliers de dollars)	Paiement forfaitaire moyen	Source
Programme de réduction des forces	1992-1997	13 846	470 560 $[2]	33 985 $	Défense nationale (DN); vérifié
Programme de réduction du personnel civil	1994-1996	7 369	314 483 $	42 676 $	DN; vérifié
Directive sur le réaménagement des effectifs de la GRC	1994-1997	843	40 017 $	47 470 $	Gendarmerie royale du Canada (GRC); vérifié
Régime des cadres de direction de la GRC	1995-1997	22	1 605 $	72 955 $	GRC; vérifié
Programme d'encouragement à la retraite anticipée	1995-1997	7 925	255 490 $[3]	32 238 $	dossier des réductions du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
Prime de départ anticipé	1995-1997	7 540	308 242 $	40 881 $	DN et dossier des réductions du SCT
Directive sur le réaménagement des effectifs	1995-1997	2 257	56 396 $	24 987 $	GRC et dossier des réductions du SCT
Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction	1995-1997	264	20 372 $	77 167 $	dossier des réductions du SCT
Diversification des mécanismes d'exécution	1995-1997	6 030	0 $	0 $	Rapport du vérificateur général du Canada de 1997, chapitre 19
Privatisation du Groupe Communication Canada	1996	422	0 $	0 $	Rapport du vérificateur général du Canada de 1997, chapitre 20
TOTAL		**46 518**	**1 467 165 $**		

1 Montant total des paiements forfaitaires payables selon les critères de l'annexe A, qui exclut les indemnités de départ s'élevant à quelque 810 millions de dollars.

2 Ce montant n'englobe pas les coûts des congés annuels accumulés et des réinstallations absorbés au titre du Programme de réduction des forces, qui totalisent 283 millions de dollars.

3 Ce montant n'englobe pas les coûts de l'exonération de la réduction de la pension, évalués entre 800 millions et 900 millions de dollars pour ce groupe.

1.50 Notre conclusion sur la générosité relative des indemnités accordées doit être tempérée par un certain nombre de circonstances et de facteurs atténuants qui ont influencé la conception et le niveau des prestations offertes. En voici quelques–uns :

- la « prime » devant être versée en échange de la suspension de la garantie d'une « offre d'emploi raisonnable » accordée en 1991, et en reconnaissance du fait que lorsque les gels de salaire ont été imposés pour la première fois, ils ont été présentés comme une protection contre les mises en disponibilité;

- le vif désir, exprimé par les ministres du Conseil du Trésor, de maintenir une atmosphère de paix au sein de la fonction publique, de traiter les fonctionnaires avec compassion et sensibilité et de recourir au processus de la négociation pour en arriver à des règlements négociés, si possible;

- le désir de réduire la fonction publique par des moyens qui n'imposent pas de départs involontaires, afin de limiter au minimum le nombre de mises en disponibilité; selon des experts, les mesures d'encouragement au départ volontaire tendent à être plus généreuses;

- l'ampleur prévue de la réduction des effectifs; de façon générale, les recherches effectuées révèlent que plus le nombre d'employés visés par une cessation d'emploi est élevé, plus les indemnités sont généreuses, en particulier dans un milieu syndiqué;

- la faible perspective de réemploi de certains employés, en raison du manque de compétences transférables ou d'autres contraintes comme le fait de travailler dans des collectivités présentant peu ou pas de possibilités d'emploi au niveau fédéral ou ailleurs; cette situation, alliée au désir de traiter tous les fonctionnaires de façon équitable partout au Canada, explique les décisions d'utiliser le plus petit dénominateur commun pour déterminer les mesures d'encouragement;

- l'interaction des programmes d'encouragement au départ, du fait qu'ils sont nombreux et ont été instaurés ou révisés à diverses périodes.

1.51 Notre examen des meilleures pratiques révèle également des différences marquées parmi la fonction publique fédérale, le secteur privé et d'autres fonctions publiques, dans la façon dont les mesures d'encouragement ont été appliquées. Par exemple, dans certains secteurs, les mesures financières d'encouragement au départ volontaire ont été offertes pendant des périodes relativement courtes, après quoi elles sont devenues inapplicables. Cela amène les employés visés à prendre leur retraite ou à quitter leur emploi le plus vite possible, ce qui a pour effet de maximiser les économies de sources salariales et de minimiser les effets perturbateurs de la réduction des effectifs sur l'organisation et les employés qui demeurent en fonction. De plus, cette façon de procéder évite de susciter des attentes et d'amener les employés à penser qu'ils auront droit de se prévaloir des mesures d'encouragement lorsqu'ils quitteront leur poste ou prendront leur retraite.

1.52 Une augmentation marquée des coûts estimatifs des programmes d'encouragement au départ. Dans les *Comptes publics du Canada* de 1994-1995, le gouvernement a inscrit 2,3 milliards de dollars pour couvrir les coûts de la restructuration de la fonction publique au cours des trois années suivantes. Ce montant représentait le coût additionnel de la composante en espèces des programmes d'encouragement au départ et les rajustements aux pensions. Dans les *Comptes publics du Canada* de 1995-1996, le gouvernement a réévalué les coûts totaux à 3 milliards de dollars. En 1996-1997, les coûts totaux ont été révisés de nouveau à la hausse et portés à 3,2 milliards de dollars. Les rajustements au titre des pensions représentaient 1,8 milliard de dollars de ce montant.

1.53 Il est impossible d'évaluer avec précision à quel point les mesures d'encouragement au départ ont contribué à la réalisation d'économies. Les difficultés que nous avons constatées — notamment les difficultés à suivre les réductions des dépenses sur une période de quatre années pendant lesquelles la base des dépenses a changé considérablement, ainsi que les imperfections de la conception et de l'application du concept de récupération et la manière d'en rendre compte — ne permettent pas d'évaluer avec précision la mesure dans laquelle les diverses mesures d'encouragement au départ ont contribué directement aux réductions des dépenses salariales.

1.54 La taille de la fonction publique a été réduite de façon considérable. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, entre mars 1995 et mars 1997, la fonction publique (sauf le personnel militaire et les membres de la GRC) a perdu plus de 31 000 fonctionnaires et ses effectifs sont passés de 225 619 à 194 396, soit une réduction nette d'environ 14 p. 100 (voir la pièce 1.8). Le nombre d'employés nommés pour une période indéterminée

(permanents) a diminué, passant de 194 733 à 164 111, ce qui représente une réduction de plus de 30 600 personnes, soit 16 p. 100.

Pièce 1.8

Évolution du profil d'emploi dans la fonction publique, de mars 1995 à mars 1997

	Mars 1995	Mars 1996	Mars 1997	Évolution de mars 1995 à mars 1997
Nombre total d'employés nommés pour une période indéterminée	194 733	179 455	164 111	**(30 622)**
Nombre total d'employés nommés pour une période déterminée et d'employés occasionnels	30 886	28 522	30 285	**(601)**
Nombre total d'employés au sein de la fonction publique	225 619	207 977	194 396	**(31 223)**

Source : « Statistique de l'emploi dans la fonction publique », Conseil du Trésor

1.55 Le profil de la fonction publique a subi une transformation marquée. Notre examen a révélé que certains groupes professionnels ont été sévèrement touchés par les réductions, comme l'indique la pièce 1.9. Elle montre le nombre d'employés nommés pour une période indéterminée dans chaque groupe en mars 1995 et en mars 1997, la réduction nette ainsi que le nombre d'indemnités versées aux membres du groupe. Il est à noter que les réductions des effectifs peuvent avoir des effets plus importants sur certains ministères. Par exemple, comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, le nombre d'employés nommés pour une période indéterminée dans les groupes des sciences et de la technologie a diminué de 23 p. 100 à Ressources naturelles Canada et à Environnement Canada.

Pièce 1.9

Groupes professionnels de la fonction publique les plus touchés par les réductions des effectifs et recours concomitant aux programmes d'encouragement au départ (employés nommés pour une période indéterminée)

	Effectifs en mars 1995	Effectifs en mars 1997	Réduction nette (1995-1997)	Nombre d'indemnités d'encouragement versées
Groupes techniques				
Contrôle du trafic aérien (AT) *	2 411	11	(99 %) 2 400	2 379
Électronique (EL) *	2 560	1 245	(51 %) 1 315	1 290
Radiotélégraphie (RO) *	1 292	307	(76 %) 985	1 033
Soutien technologique et scientifique (EG)	6 479	5 188	(20 %) 1 291	1 223
Groupes administratifs				
Secrétariat (ST)	7 590	5 411	(29 %) 2 179	1 259
Commis aux écritures et aux règlements (CR)	36 664	30 919	(16 %) 5 745	5 170
Services administratifs (AS)	14 890	13 168	(12 %) 1 722	2 103
Gestion de programmes (PM)	32 997	30 781	(7 %) 2 216	2 747
Groupes professionnels				

Enseignement (ED)	979	674	(31 %)	305	279
Groupes opérationnels ou métiers					
Services généraux (GS)	5 884	3 878	(34 %)	2 006	1 820
Manoeuvres (GL)	9 878	7 091	(29 %)	2 787	2 286

* La commercialisation du système de navigation aérienne a eu des répercussions marquées sur ces groupes professionnels.

1.56 Vu les effets rapportés de « l'exode des cerveaux » et les pénuries dans certains groupes professionnels, nous avons examiné le recours aux mesures d'encouragement au départ dans les groupes de la vérification (AU), de la gestion des systèmes d'ordinateurs (CS) et de la direction (EX) pour déterminer leur incidence sur le profil du groupe, sur l'attrition naturelle et sur le taux de départ total, c'est–à–dire l'attrition normale et les départs en vertu des mesures d'encouragement. Les employeurs distincts n'ont pas été touchés par notre examen car bien souvent leurs groupes professionnels sont différents. La pièce 1.10 expose nos constatations en détail.

Pièce 1.10

Incidence des mesures d'encouragement sur les groupes de la vérification, de la gestion des systèmes d'ordinateurs et de la direction

Nous avons comparé les fluctuations du nombre d'employés nommés pour une période indéterminée dans ces groupes professionnels entre avril 1994 et mars 1997 pour établir l'incidence globale des mesures d'encouragement. Nous avons constaté ce qui suit.

- **Vérification (AU).** La grande majorité (environ 450, soit 94 p. 100) des vérificateurs qui ont quitté la fonction publique entre avril 1994 et mars 1997 n'ont bénéficié d'aucune mesure d'encouragement au départ. Bien que quelques personnes (30, soit 6 p. 100) aient bénéficié de ces mesures, il s'agissait de cas isolés pour tout le Canada ou en Ontario. Nous avons constaté également que le nombre de nouvelles recrues avait chuté sensiblement entre 1994 et 1997, comparativement aux années précédentes. Ce groupe comptait environ 5 100 membres en mars 1994 et également en mars 1997. Les mesures d'encouragement n'ont pas eu une grande incidence sur l'attrition naturelle, ni sur le taux de départ total.

- **Gestion des systèmes d'ordinateurs (CS)**. Le groupe CS a gagné quelque 900 membres, pour passer de 6 200 en avril 1994 à environ 7 100 en mars 1997. En 1994-1995, le taux d'attrition naturelle était d'environ 2 p. 100, soit un taux inférieur à celui applicable à la fonction publique. Il s'est accru pour s'établir à 3,5 p. 100, soit un taux supérieur à celui de la fonction publique, qui était d'environ 2 p. 100 en 1995-1996 et en 1996-1997. Toutefois, pendant la même période, à peu près 430 spécialistes en systèmes d'ordinateurs ont bénéficié d'une mesure d'encouragement pour quitter la fonction publique ou prendre leur retraite. Le taux d'attrition naturelle a chuté, mais le taux de départ total a augmenté pour s'établir à environ 6 p.100. La majorité des employés qui ont quitté leur emploi et bénéficié de mesures d'encouragement se situaient aux niveaux CS–2 et CS–3 dans la région de la capitale nationale. Au cours de la même période, environ 650 personnes ont été recrutées, pour la plupart au niveau d'entrée (CS–1). En octobre 1997, le gouvernement a conclu une convention collective qui prévoyait des paiements forfaitaires pour inciter les spécialistes en systèmes d'ordinateurs à rester dans la fonction publique. Par ailleurs, il a été rapporté qu'il faudra recruter peut–être 2 000 spécialistes pour régler les questions de l'an 2000.

- **Direction (EX).** Entre avril 1994 et mars 1997, le groupe de la direction a perdu 600 membres, soit une réduction de 16 p. 100, pour passer d'environ 3 850 à environ 3 250. En 1994-1995, le taux d'attrition naturelle était plus élevé que celui de la fonction publique dans son ensemble, oscillant entre 6 et 15 p. 100, selon le niveau. Entre mars 1995 et mars 1997, environ 500 cadres de direction ont quitté la fonction publique sans bénéficier d'une mesure d'encouragement, alors que 650 se sont prévalus de mesures d'encouragement. La majorité d'entre eux ont profité du Programme d'encouragement à la retraite anticipée, mais un nombre important ont bénéficié d'une mesure d'encouragement au titre de la Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction (voir l'annexe A). Le taux d'attrition naturelle applicable au groupe de la direction a chuté à environ 3 p. 100, mais le taux de départ total se situait entre 7 et 10 p. 100, selon le niveau. Entre 1995 et 1997, quelque 80 cadres de direction ont été recrutés à l'extérieur, dont un bon nombre au niveau EX–1.

Source : dossiers sur les titulaires et la mobilité

1.57 Les résultats de nos examens nous amènent à conclure que les mesures d'encouragement ont eu des effets nuisibles sur l'attrition naturelle du groupe de la direction et du groupe de la gestion des systèmes d'ordinateurs, mais pas sur le groupe de la vérification, même si dans ce dernier cas le taux de départ total était relativement élevé.

Cette constatation nous porte à croire que la gestion des réductions des effectifs au sein des groupes professionnels essentiels, comme le groupe de la gestion des systèmes d'ordinateurs ou le groupe de la direction, qui sont déficitaires dans certains ministères et excédentaires dans d'autres, pourrait exiger l'adoption d'une approche plus globale que celle retenue à l'égard des principaux groupes professionnels des ministères. Par exemple, le motif invoqué pour déclarer un fonctionnaire excédentaire dans un groupe professionnel essentiel pourrait être le manque de travail à un niveau global plutôt que dans un ministère donné. Il est possible que des mécanismes interministériels spéciaux puissent être créés en vue de gérer le processus pour les groupes professionnels essentiels. Comme nous l'avons déjà dit, les Comités mixtes d'aide à l'adaptation ont facilité le placement de fonctionnaires excédentaires dans les régions, mais ce mécanisme a été moins efficace dans la région de la capitale nationale.

1.58 La structure d'âge de la fonction publique a été aussi touchée de façon importante, même si l'âge moyen est resté à peu près le même. Prise comme un groupe, la fonction publique est maintenant davantage d'âge moyen, car un grand nombre d'employés plus âgés et plus expérimentés ont décidé de prendre leur retraite ou de quitter la fonction publique au même moment où un grand nombre de fonctionnaires plus jeunes sont partis. Dans le suivi de notre vérification de 1994 de la gestion du personnel scientifique, nous avons constaté un phénomène semblable. Le changement survenu dans le profil d'âge représente un défi majeur pour l'avenir, et exige que l'on travaille à la relève et au recrutement. La pièce 1.11 indique le profil d'âge de la fonction publique en 1993, en 1995 et en 1997.

Pièce 1.11 n'est pas disponible, voir le Rapport

Évolution du profil et de la moyenne d'âge de la fonction publique fédérale en mars 1993, en mars 1995 et en mars 1997

1.59 Le profil d'emploi de la fonction publique — c'est–à–dire le rapport des employés nommés pour une période indéterminée aux autres formes d'emploi — a changé lui aussi, mais on ne sait pas s'il s'agit d'un changement temporaire ou durable. Par exemple, nous avons remarqué qu'après une réduction initiale, le nombre d'employés occasionnels et d'employés nommés pour une période déterminée s'est accru. La même tendance a été constatée à l'égard des frais de placement temporaire dans le secteur public. Selon un guide du Secrétariat du Conseil du Trésor qui date de 1995 et porte sur la comparaison des coûts des diverses approches pour répondre aux exigences du personnel administratif, on a conclu que le recours, par exemple, à des agences de placement temporaire, peut être rentable à court terme mais que ce n'est pas le cas à long terme.

1.60 Entre 1994-1995 et 1996-1997, les coûts occasionnés par l'impartition ou les services d'experts–conseils ont augmenté par rapport aux dépenses salariales. L'impartition et les services d'experts–conseils ont connu une augmentation d'environ 14 p. 100 alors que les salaires ont baissé de 9 p. 100. Environ 2,2 milliards de dollars ont été consacrés à l'impartition et aux services d'experts–conseils en 1996-1997. Étant donné que de nombreux facteurs et variables influencent la décision de se procurer des services à l'extérieur, il est impossible d'en arriver à une conclusion générale sur le recours à des entrepreneurs plutôt qu'aux fonctionnaires. Toutefois, nous avons constaté ce qui suit.

- En 1995, le Secrétariat du Conseil du Trésor était préoccupé par certaines pratiques d'impartition au point où il a publié des lignes directrices précises, à l'intention des ministères, dans lesquelles il exposait des pratiques inacceptables, en particulier celles où l'on retenait les services d'anciens fonctionnaires.

- Il a été demandé aux ministères de suivre la situation de près et de l'examiner dans le cadre des examens de mi–parcours, mais un certain nombre d'entre eux ne l'ont pas fait.

- Certains examens de mi–parcours ou des vérifications ministérielles ont permis de mettre au jour des questions portant sur l'attribution de marchés à d'anciens fonctionnaires. Toutefois, les rapports ne traitaient pas de l'ampleur du problème.

1.61 La situation doit être suivie de près et étudiée afin de déterminer la mesure dans laquelle on a recours à des employés occasionnels et à des employés nommés pour une période déterminée, à des agences de placement temporaire, à des services d'experts–conseils et à l'impartition. On a recours à ceux–ci, dans des cas particuliers, parce qu'ils sont rentables ou pour d'autres raisons qui ne le sont pas — notamment réaliser des économies au chapitre des dépenses salariales afin de répondre aux exigences en matière de « récupération », ou éviter d'appliquer les restrictions au recrutement.

1.62 Les mesures d'encouragement ont permis de réduire au minimum les mises en disponibilité involontaires. Des éléments probants montrent que les mesures d'encouragement, telles qu'elles ont été prévues et conçues, ont permis de réduire au minimum le nombre de mises en disponibilité involontaires. La Commission de la fonction publique a déclaré que, en mars 1997, environ 970 fonctionnaires avaient été mis en disponibilité; selon des cadres du Secrétariat du Conseil du Trésor, plus de la moitié de ce chiffre était le résultat de transferts d'employés à d'autres paliers de gouvernement en raison de la cession d'activités, comme la cession des aéroports aux autorités locales.

1.63 Peu de fonctionnaires s'étant prévalus de mesures d'encouragement reviennent en tant qu'employés. De façon générale, aucune règle n'empêche les fonctionnaires s'étant prévalus de mesures d'encouragement au départ d'être recrutés ou nommés de nouveau après une période de temps qui équivaut normalement à celle couverte par ces mesures. Toutefois, si des fonctionnaires sont réengagés peu de temps après avoir bénéficié de mesures d'encouragement, cela révèle peut–être une mauvaise planification ou encore le fait qu'ils n'étaient pas vraiment en situation d'employés excédentaires. Étant donné ce que représentent les coûts associés aux mesures d'encouragement pour les contribuables, nous nous attendrions à ce que le nombre de réengagements soient réduits au minimum.

1.64 Dans l'ensemble, nous avons constaté que, entre 1992 et mars 1997, environ 600 personnes (y compris le personnel militaire et les membres de la GRC) s'étant prévalues de mesures d'encouragement avaient été réengagées à quelque titre. La majorité des personnes dans ce cas appartenaient à la Défense nationale — il s'agissait de personnel militaire recruté, par exemple, à titre de fonctionnaires. (Le chapitre 2 contient des précisions à cet égard, car il fait état de nos constatations pour des ministères précis.) La plupart des personnes ont été réengagées à titre d'employés occasionnels ou pour une période déterminée au sein de la fonction publique, mais un certain nombre ont été réengagées à titre d'employés pour une durée indéterminée. Les employés occasionnels sont assujettis à des restrictions, soit un maximum de 90 jours de travail par contrat et de 125 jours pour une période de 12 mois. Nous avons relevé onze cas de personnes réengagées, qui avaient bénéficié de plus d'une mesure d'encouragement. Malgré tout, nous sommes d'avis que, dans l'ensemble, la situation s'est considérablement améliorée depuis 1992, alors que nous déclarions que sur les quelque 13 000 fonctionnaires qui avaient profité de mesures d'encouragement au départ, environ 800 avaient été réengagés à quelque titre.

1.65 De nombreux fonctionnaires aimeraient bénéficier de mesures d'encouragement. L'information fournie par les Comités mixtes d'aide à l'adaptation révèle que, en mars 1997, pour chacun des quelque 1 400 fonctionnaires déclarés officiellement « touchés », il y en avait au moins trois qui s'intéressaient à des « échanges » d'emploi, afin de pouvoir toucher une indemnité et quitter la fonction publique ou prendre leur retraite. Le rapport était plus élevé dans la région de la capitale nationale : 5 contre 1. Il s'agit là de rapports prudents toutefois car, par exemple, les chiffres rapportés par les Comités ne tiennent compte que des personnes dont la demande d'échange serait acceptée par la direction si l'occasion se présentait. Par ailleurs, dans la région de la capitale nationale, tous les ministères n'ont pas participé aux travaux des Comités mixtes d'aide à l'adaptation. Les résultats de notre examen des griefs, des plaintes reçues périodiquement et des entrevues menées avec quelques représentants syndicaux nous amènent à croire que, dans l'ensemble, un nombre beaucoup plus grand de fonctionnaires souhaitaient toucher une indemnité d'encouragement au départ et quitter la fonction publique ou prendre leur retraite, que ne le laissent entendre les chiffres rapportés par les Comités mixtes d'aide à l'adaptation. À notre avis, cet écart révèle que non seulement les indemnités d'encouragement ont suscité un vif intérêt, mais aussi que tout ne va pas bien dans la fonction publique.

1.66 Il conviendrait d'aborder un certain nombre de questions. Maintenant que la crise financière s'est quelque peu calmée à bien des égards, d'autres mécanismes sont mis en oeuvre pour aborder des questions courantes ou nouvelles qui découlent de l'Examen des programmes. La structure de comité spécial mise en place aux fins de l'Examen des programmes a été démantelée. Le processus de changement a été intégré aux systèmes de gestion comme le Système de gestion des dépenses, ou encore prend la forme d'initiatives comme La Relève, dont l'objectif est de régler les questions touchant les ressources humaines dans la fonction publique.

1.67 L'Examen des programmes prendra fin en 1998-1999, mais nous croyons qu'il reste des questions à aborder et que de grands efforts doivent être déployés. En voici des exemples.

- Il a été admis qu'un grand nombre de questions de politique doivent être traitées dans un contexte global et non pas seulement pour un ministère donné.

- Il y a lieu d'améliorer constamment la qualité et la cohérence de l'information recueillie ou diffusée, par exemple, sur les coûts et la rentabilité des programmes et des services, ou sur les réductions des dépenses et des effectifs.

- Il faut aborder d'importantes questions liées à l'efficience, qui pourraient donner lieu à des millions de dollars d'économies. La pièce 1.12 indique les secteurs où des gains d'efficience pourraient être réalisés de l'avis de notre bureau ou du gouvernement.

Pièce 1.12

Exemples d'améliorations possibles de l'efficience

(recensés par le Bureau du vérificateur général du Canada ou par le gouvernement)

La réduction des coûts et des dépenses peut prendre diverses formes : la réduction des effectifs, la privatisation ou la cession d'activités. En outre, les gains d'efficience, le recouvrement des coûts et la production des recettes peuvent compenser la nécessité de réduire les dépenses. Par exemple, on a montré que la réduction des coûts comme indicateur de rendement avait des répercussions positives sur le rapport coût–efficacité.

Exemples d'améliorations possibles de l'efficience selon les vérifications antérieures menées par le Bureau

- Possibilité d'économiser des dizaines de millions de dollars grâce à l'amélioration de la gestion du Programme d'invalidité du Régime de pensions du Canada, des grands projets d'immobilisations et des activités pour l'expansion des exportations.

- Possibilité d'économiser des centaines de millions de dollars au chapitre des coûts d'entretien, grâce à l'amélioration des pratiques de gestion du matériel du gouvernement et aux économies réalisées sur le plan des déplacements.

- Possibilité d'appliquer le principe du recouvrement des coûts, par exemple dans le cas de l'exploitation des canaux par Parcs Canada.

- Affectation de ressources additionnelles pour recouvrer les impôts dans les secteurs à risques élevés et lutter contre l'évasion fiscale.

- Possibilité d'accroître la rentabilité en améliorant la gestion des risques liés aux grands systèmes en cours d'élaboration ainsi que l'utilisation des télécommunications.

- Possibilité de réaliser des millions de dollars d'économies additionnelles en envisageant des pratiques d'impartition et en livrant les fonctions exercées à l'interne à la concurrence, dans des domaines comme l'entretien de l'infrastructure, la traduction et la gestion des parcs automobiles.

- Il est encore possible de simplifier le processus de classification et d'évaluation des emplois ainsi que certains systèmes et certaines méthodes connexes, comme l'administration de la paye, et d'en réduire le coût.

Exemples de gains d'efficience recensés par le gouvernement

Le gouvernement cherche lui aussi à moderniser ses opérations. Plusieurs groupes de travail formés de sous–ministres se sont penchés sur divers aspects de l'administration publique comme la prestation des services, le soutien administratif et le traitement des questions horizontales. Voici des exemples des questions d'efficience qui ont été soulevées.

- De meilleurs services aux clients et des gains d'efficience grâce à une intégration et à un regroupement améliorés des services à l'aide du concept de « guichet unique ».
- Intégration et efficience améliorées de la prestation des services grâce à la mise en place de mécanismes et de partenariats interministériels et intergouvernementaux améliorés.
- Recours accru à des pratiques et à des systèmes communs, en particulier les systèmes administratifs et les mécanismes de soutien, susceptible de dégager d'importantes économies.
- Renforcement des critères de présélection des projets, y compris la possibilité de réduire les coûts.
- Réduction du nombre de groupes de négociation.
- Possibilité d'accroître les gains d'efficience, de l'ordre de 25 millions de dollars par an pour ce qui est de la gestion de la paye et des avantages sociaux, grâce au partage de l'information et au recours aux technologies de l'information.
- Économies évaluées à 250 millions de dollars en cinq ans grâce à la rationalisation et à l'amélioration du processus des approvisionnements et des paiements.

1.68 La nécessité d'aborder plusieurs questions touchant les ressources humaines a été soulignée. Les travaux de vérification que nous avons menés aux fins du présent chapitre et du chapitre intitulé « Le maintien d'une fonction publique compétente et efficiente » de notre rapport de 1997 ainsi que le *Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada* du greffier du Conseil privé et chef de la fonction publique révèlent que les réductions des effectifs entreprises pour diminuer les dépenses ont accru ou rendu plus manifeste la nécessité de régler des questions courantes ou nouvelles en matière de ressources humaines. On s'entend sur la nécessité :

- d'adopter des plans de ressources humaines à plus long terme et plus stratégiques, afin de disposer des bonnes personnes possédant les bonnes compétences au bon moment;
- de moderniser et de simplifier les systèmes de ressources humaines, notamment le système de classification et d'évaluation des emplois, ainsi que les mécanismes de la négociation collective et de la dotation en personnel, comme nous l'avons dit en 1996 et en 1997;
- d'examiner des questions horizontales comme les processus de formation, de recrutement et de transfert, afin d'améliorer la mobilité et les possibilités de carrière. Les Comités mixtes d'aide à l'adaptation (voir le paragraphe 1.34) pourraient constituer un mécanisme approprié pour l'étude de certaines de ces questions;
- d'étudier les questions de rajeunissement et de renouvellement, pour permettre à la fonction publique de retenir et d'attirer les employés qui possèdent les compétences et l'expérience requises pour le siècle prochain, et pour compenser les pertes d'employés professionnels expérimentés et de la mémoire institutionnelle;
- de remédier aux pénuries dans des groupes comme les analystes de politique, les économistes, les vérificateurs, les spécialistes en systèmes d'ordinateurs, les agents financiers, les mathématiciens, les statisticiens et les ingénieurs — pénuries causées par l'exode d'employés prometteurs, ainsi que par l'instauration de mesures

d'encouragement, alliées au taux accru d'attrition naturelle qui ont grandement réduit certains groupes en dessous du niveau essentiel;

- de mieux gérer la situation des employés qui restent en fonction et ressentent un manque de sécurité depuis les réductions des effectifs et le gel de la rémunération pendant six ans; pour ce faire, on peut par exemple remanier les méthodes de travail, suivre de près l'augmentation des volumes de travail et des niveaux de stress, et prendre des mesures pour remédier à la baisse de la motivation et du moral des employés;

- de trouver des moyens de revenir à une situation plus « normale », c'est–à–dire recourir avec modération aux mesures d'encouragement au départ; cela fait environ 13 ans que ces mesures sont appliquées et, à notre avis, elles ont créé des attentes; de nombreux fonctionnaires espèrent vivement s'en prévaloir pour prendre leur retraite ou quitter la fonction publique.

Conclusion

L'Examen des programmes : un succès à de nombreux égards

1.69 Du point de vue des organismes centraux, l'Examen des programmes a été un succès. Le gouvernement a pu effectuer les importantes réductions des dépenses qu'il jugeait nécessaires. Le processus a bénéficié d'un engagement des ministres et des hauts fonctionnaires, car on leur a attribué la responsabilité de décider eux–mêmes des réductions des dépenses, et ce, dans le cadre des objectifs financiers fixés.

1.70 Selon les hauts fonctionnaires, l'Examen des programmes a permis largement de repenser et de remanier les programmes gouvernementaux afin de les rendre plus pertinents et plus abordables. Ils sont d'avis que, grâce à l'Examen des programmes, le nouveau Système de gestion des dépenses a pu être davantage axé sur les résultats et les répercussions que sur les intrants, et un vaste processus de restructuration de la fonction publique a pu être entrepris.

1.71 En dépit des difficultés, les réductions des dépenses et des effectifs ont été mises en oeuvre sans arrêts de travail importants. De plus, les représentants des employés ont participé au processus à maints égards — de la négociation des mesures d'encouragement à la participation active aux travaux des Comités mixtes d'aide à l'adaptation. On dit aussi que la mise en oeuvre a sensibilisé les hauts fonctionnaires à l'importance des ressources humaines et à la nécessité d'entreprendre une profonde transformation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, et de l'améliorer. Cela a amené le chef de la fonction publique à admettre avec candeur l'existence d'une « crise tranquille », qui découle non seulement des récentes réductions des effectifs, mais aussi de plusieurs années de négligence; des mesures rigoureuses s'imposent pour s'assurer que la fonction publique demeure une institution dynamique.

1.72 Les résultats de nos travaux d'examen nous permettent de conclure que les décisions prises à l'issue de l'Examen des programmes ont été mises en oeuvre, jusqu'à maintenant, avec succès à de nombreux égards, comparativement à d'autres initiatives menées antérieurement. Toutefois, comme nous le précisons dans le présent chapitre et au chapitre 2, l'Examen des programmes ne manquait pas de difficultés ni d'imperfections. En outre, le coût des réductions des effectifs est élevé, sur le plan tant financier qu'humain. La tâche consistant à « Repenser le rôle de l'État » n'est pas terminée.

Il faut encore déployer d'importants efforts

1.73 Il faut améliorer la gestion des réductions des effectifs et des mesures d'encouragement au départ dans plusieurs situations. La vérification que nous avons effectuée relativement aux groupes professionnels nous a amenés à conclure que des mécanismes plus efficaces doivent être mis en place pour améliorer la gestion interministérielle des réductions des effectifs dans certains groupes professionnels, là où il peut bien y avoir des fonctionnaires excédentaires dans un ministère, mais où des postes vacants ou encore une pénurie existe dans un autre.

1.74 Un autre type de situation qui, selon nous, exige l'amélioration de la gestion des réductions des effectifs, est celle d'une organisation dont les unités ou parties diffèrent en ce qui concerne la gestion des ressources humaines — par exemple, une partie a pour employeur le Conseil du Trésor, et une autre est un employeur distinct. Lorsqu'il existe des postes vacants et que les compétences sont facilement transférables, ou lorsque des fonctions à la Défense nationale ou à la GRC, par exemple, peuvent être exercées par le personnel militaire ou civil, de façon interchangeable, il conviendrait de gérer les effectifs selon une approche plus globale et stratégique. À notre avis, si ce genre d'approche avait été suivi, il en aurait résulté sans doute une application plus rentable des mesures d'encouragement.

1.75 Il faut renforcer la reddition de comptes au Parlement relativement à l'Examen des programmes et aux réductions des effectifs qui en découlent. Le présent chapitre a mis en relief la difficulté de regrouper et de rapprocher l'information provenant de diverses sources sur les réductions des effectifs et sur les coûts associés aux mesures d'encouragement au départ. Nous avons exprimé l'opinion que cette difficulté peut nuire à la capacité du gouvernement de rendre compte de façon complète et détaillée des résultats obtenus.

1.76 Bien que les cadres des organismes centraux et d'autres intervenants considèrent que l'Examen des programmes a été un succès jusqu'à maintenant, sa mise en oeuvre intégrale ne prendra pas fin avant mars 1999. Nous sommes d'avis que les engagements importants pris par le gouvernement à l'égard des réductions des dépenses et les coûts élevés associés aux programmes d'encouragement au départ exigent que le gouvernement et les ministères rendent compte au Parlement des résultats obtenus, et ce, d'une manière complète, claire, transparente et appropriée. Il faut rendre compte en particulier des réductions des dépenses ainsi que des coûts et des réductions des dépenses liés aux divers programmes d'encouragement au départ, et de leur incidence sur les effectifs.

1.77 Il y a lieu de clarifier le rôle, les responsabilités et la reddition de comptes des organismes centraux et des ministères à l'égard de la gestion des réductions des effectifs. L'Examen des programmes a clairement montré que, dans les limites de l'orientation générale donnée par les organismes centraux, les ministères sont souvent les mieux placés pour déterminer ce dont ils ont besoin et les mesures qu'il conviendrait de prendre pour mettre à exécution de façon rentable les décisions du gouvernement. Par exemple, dans le cadre des réductions des effectifs, certains ministères ont négocié avec les représentants des employés, la nature et l'importance des mesures d'encouragement au départ qui s'imposaient. Le rôle des organismes centraux, et en particulier le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat en tant qu'employeur, a aussi évolué au fil des ans (voir le paragraphe 1.32). À notre avis, une certaine ambiguïté existe au chapitre de la reddition de comptes respective des ministères et des organismes centraux relativement à la gestion rentable des réductions des effectifs. Le cadre proposé aux fins des réductions des effectifs précise que les ministres devront rendre compte d'une gestion rentable et prudente des programmes d'encouragement au départ. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour clarifier le rôle, les responsabilités et les obligations en matière de reddition de comptes au niveau des organismes centraux et des ministères.

1.78 La « crise tranquille » à laquelle la fonction publique fait face exige la direction et la participation visibles et soutenues des pouvoirs publics. Il y a une leçon à tirer de l'Examen des programmes et de sa mise en oeuvre : la direction et la participation soutenues des pouvoirs publics sont primordiales, afin que des changements majeurs puissent s'effectuer. Une ferme volonté politique, un objectif clair qui oriente les efforts, l'engagement et la

participation des ministres, en étroite collaboration avec les cadres — voilà des ingrédients essentiels au succès de l'Examen des programmes.

1.79 La « crise tranquille » et les questions liées à la gestion de la fonction publique qui découlent des réductions des dépenses et des effectifs et du remaniement des programmes gouvernementaux ne semblent pas susciter une direction, une participation, un consensus et une volonté aussi manifestes des pouvoirs publics. L'Examen des programmes a permis de montrer que la capacité des gouvernements à s'attaquer à une crise avec succès, qu'il s'agisse d'une crise financière ou autre, dépend largement de la compétence et de l'efficacité de la fonction publique. Diverses études et divers rapports, dont le chapitre de notre rapport de 1997 qui s'intitule « Le maintien d'une fonction publique compétente et efficiente », ont souligné le fait que l'institution est soumise à de fortes pressions. Il est également manifeste que si des mesures vigoureuses ne sont pas prises, la fonction publique de demain risque de ne pas être aussi bien placée pour offrir aux Canadiens et aux gouvernements qui se succéderont le meilleur service professionnel qui soit, en toute loyauté et objectivité politique.

1.80 Nous craignons que la capacité des fonctionnaires à exécuter des changements importants soit limitée, car il leur faut fonctionner dans des cadres existants et avec les moyens et les ressources à leur disposition. Par exemple, le cadre législatif actuel ne permet pas d'apporter les importants changements jugés nécessaires par de nombreux intervenants pour réformer et simplifier le système de dotation de la fonction publique. Plusieurs initiatives ont été entreprises dans le passé pour réformer la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique, mais elles n'ont pas donné les résultats escomptés, notamment à cause du manque de direction, de participation, de consensus et de volonté des pouvoirs publics.

Annexe A
Description sommaire des programmes d'encouragement au départ

Programmes d'encouragement au départ [1]	Admissibilité	Brève description des prestations
Directive sur le réaménagement des effectifs ***(depuis décembre 1991)***	Option offerte aux fonctionnaires nommés pour une période indéterminée qui sont déclarés excédentaires.	• Indemnité de départ aux taux applicables aux mises en disponibilité. * • Rémunération en remplacement de la partie non expirée de la période de priorité d'excédentaire, jusqu'à concurrence de six mois. • Indemnité de cessation d'emploi (une semaine de paye pour chaque année de service complète, jusqu'à concurrence de 15 semaines). (Prestation suspendue de juillet 1995 à juin 1998.)
Prime de départ anticipé ***(juillet 1995 à juin 1998)***	Option offerte aux fonctionnaires nommés pour une période indéterminée (sauf les cadres de direction) qui sont déclarés excédentaires dans les « ministères les plus touchés » désignés par le Secrétariat du Conseil du Trésor.	• Indemnité de départ aux taux applicables aux mises en disponibilité. • Paiement forfaitaire représentant : - 39 semaines de paye si le fonctionnaire compte moins de cinq années de service continu; - 52 semaines de paye si le fonctionnaire compte plus de cinq années de service continu; - jusqu'à 52 semaines si le fonctionnaire compte plus de cinq années de service continu et est admissible à des prestations de retraite non réduites; en outre, les fonctionnaires touchent une allocation de service qui peut représenter jusqu'à six semaines de paye régulière, selon l'âge de la personne et le nombre d'années d'emploi continu.
Programme d'encouragement à la retraite anticipée ***(avril 1995 à mars 1998)***	Option offerte aux fonctionnaires nommés pour une période indéterminée qui sont déclarés excédentaires (y compris les cadres de direction excédentaires) comptant : • au moins cinq années de service ouvrant droit à pension; • au moins dix années d'emploi; • au moins 50 ans d'âge, mais n'auront pas 60 ans lorsqu'ils quitteront la fonction publique.	• Indemnité de départ aux taux applicables aux mises en disponibilité. Pour les cadres de direction : une semaine de paye pour chaque année de service complète, jusqu'à concurrence de 28 semaines. • Indemnité de cessation d'emploi (une semaine de paye pour chaque année de service complète, jusqu'à concurrence de 15 semaines). (Prestation suspendue de juillet 1995 à juin 1998). • Rémunération en remplacement d'un maximum de six mois. • Pension de retraite non réduite pour les fonctionnaires âgés de 50 à 59 ans qui, autrement, subiraient une réduction de leur prestation de pension pouvant aller jusqu'à 50 %.

1 **Source :** lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor; documents de la Défense nationale (DN) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC)

* L'indemnité de départ varie selon le motif invoqué. En voici des exemples.

- Retraite = (une semaine de paye) X le nombre d'années de service continu, jusqu'à concurrence de 30 semaines.
- Démission = (une demi–semaine de paye) X le nombre d'années de service continu, jusqu'à concurrence de 26 semaines.
  aucun versement si le nombre d'années de service continu est inférieur à dix ans.

Mise en disponibilité = (deux semaines de paye pour la première année de service continu) + (une semaine de paye X le nombre d'années de service continu), sans maximum prescrit.

Annexe A
Description sommaire des programmes d'encouragement au départ (suite)

Programmes d'encouragement au départ [1]	Admissibilité	Brève description des prestations
Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction ***(mai 1995 à mars 1998)***	Option offerte aux cadres de direction nommés pour une période indéterminée qui sont déclarés excédentaires.	• Jusqu'à 44 semaines de salaire (y compris l'indemnité de départ) si le cadre de direction compte moins de cinq années de service. • Jusqu'à 90 semaines de salaire (y compris l'indemnité de départ) si le cadre de direction compte plus de cinq années de service, mais n'est pas admissible à des prestations de retraite, ou est admissible à des prestations de retraite réduites. • Jusqu'à 70 semaines de salaire (y compris l'indemnité de départ) si le cadre de direction compte plus de cinq années de service et peut toucher les prestations de retraite non réduites.
Programme de réduction du personnel civil de la DN ***(avril 1994 à mars 1996)***	Option offerte au personnel civil touché par une mesure de réduction des effectifs, la fermeture d'une base ou d'une installation ou encore une mesure de réinstallation.	• Indemnité de départ aux taux applicables aux mises en disponibilité, conformément aux modalités d'application de la convention collective. • Paiement forfaitaire (couvrant une période de 12 mois et versé en une somme globale au moment de la cessation d'emploi). • Supplément en espèces destiné aux fonctionnaires comptant cinq années d'emploi continu ou plus. La totalité des paiements ne doit pas représenter plus de 104 semaines de salaire. • Allocation de départ (une semaine de paye régulière pour chaque année d'emploi continu, jusqu'à concurrence de 15 semaines, ou allocation maximale de 7 000 $ à des fins d'études et de formation).
Programmes de réduction des forces de la DN ***(janvier 1992 à mars 1997)***	Option offerte aux membres de la Force régulière, selon : • le code de groupe professionnel militaire; • le rang; • les années de service.	• Indemnité de départ (une semaine de paye pour chaque année complète de service continu à plein temps et rémunéré, jusqu'à concurrence de 30 semaines ou 210 jours). • Congé spécial fondé sur toutes les périodes d'emploi dans la Force régulière au début du congé de retraite. Les prestations peuvent varier entre 90/180-270 jours ou 60 jours si les membres en sont à leur dernière année de service.
Directive sur le réaménagement des effectifs de la GRC ***(depuis mars 1994)***	Option destinée aux membres du personnel régulier et civil de la GRC (sauf les cadres de direction et les fonctionnaires).	• Indemnité de départ (deux semaines de paye pour la première année de service complète et une semaine de paye pour chaque année de service additionnelle, à concurrence de 28 semaines. Pour les employés qui sont entrés au service de la GRC avant le 18 mars 1976, l'indemnité peut représenter jusqu'à 30,4 semaines pour les personnes comptant 35 ans de service ou plus, quelle que soit la raison de leur départ — cessation aux termes de la Directive sur le réaménagement des effectifs ou départ à la retraite volontaire). • Rémunération en remplacement de la partie non expirée de la période de priorité d'excédentaire, jusqu'à concurrence de six mois. • Indemnité de cessation d'emploi (une semaine de paye pour chaque année de service complète, jusqu'à concurrence de 15 semaines, sauf pour les remplaçants). • Exonération de la réduction de la pension aux fins de la retraite anticipée. L'ampleur varie selon le membre, l'âge et les années de service, conformément à la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada.*
Régime des cadres de direction de la GRC	Option destinée à tous les cadres de direction (sauf les cadres de direction de la fonction publique).	• La GRC ne possède pas de politique officielle de transition dans la carrière pour les cadres de direction. Les mesures d'indemnisation des cadres sont déterminées selon chaque cas, mais les forces ont essayé d'agir en accord avec la Directive de la GRC et la Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction de la fonction publique.

[1] **Source :** lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor; documents de la Défense nationale (DN) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC)

Annexe B n’est pas disponible, voir le Rapport

Représentation schématique des documents et de l’information utilisés aux fins de la présente vérification

Chapitre 2

Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères

Table des matières

	Page
Points saillants	2-5
Introduction	2-7
Objet de la vérification	2-7
Observations	2-8
Les ministères ont eu à relever des défis très différents	2-8
Leadership	2-10
La haute direction a participé manifestement aux réductions	2-10
Planification stratégique	2-12
Le calendrier et l'ampleur des réductions ont influé sur la capacité de planifier stratégiquement	2-12
Choisir la meilleure approche pour réduire les effectifs	2-13
La nécessité de mesures d'encouragement au départ n'a pas été bien documentée dans certains ministères	2-14
Réduire au minimum les coûts des programmes d'encouragement au départ n'était pas une priorité pour les ministères	2-15
La question de la « récupération » n'a pas été bien expliquée ou toujours bien comprise	2-16
Le recours à des volontaires : une pratique courante dans certains ministères	2-16
Mise en oeuvre	2-18

Communications 2-18

Les communications avec les employés ont été bien gérées 2-19

Traiter les employés avec compassion et sensibilité 2-19

Les employés ont été traités avec compassion et sensibilité 2-19

Surveiller et mesurer les progrès 2-20

Observation générale des règles du Conseil du Trésor concernant les programmes d'encouragement au départ 2-20

Les programmes d'encouragement au départ, à l'intention des cadres de direction, étaient généralement bien gérés 2-21

Certains bénéficiaires de mesures d'encouragement au départ reviennent à la fonction publique 2-21

Résultats 2-23

La plupart des ministères ont réduit leurs niveaux de dépenses 2-23

Les effectifs ministériels ont été réduits 2-23

Les ministères atteignent leurs objectifs de réduction 2-26

Répercussions 2-27

Les fonctions essentielles ont été maintenues dans les ministères les moins touchés 2-27

Certaines répercussions opérationnelles ont été relevées 2-28

Les ministères comprennent mieux leurs programmes et leurs fonctions 2-29

Répercussions des réductions des effectifs sur les ressources humaines 2-29

La répartition en fonction de l'âge a changé dans les ministères 2-29

Certains groupes professionnels ont considérablement diminué 2-30

Conclusion 2-30

Leçons apprises et recommandations 2-30

Les initiatives de réduction nécessitent une gestion efficace 2-30

La préparation au changement constitue un avantage 2-30

Il faut mettre davantage l'accent sur les coûts 2-31

Il faut des ressources humaines durables et adaptables pour relever les défis de demain 2-32

Il faut accorder une priorité aux répercussions des réductions sur les ressources humaines 2-32

À propos de la vérification 2-34

Pièces

2.1	Meilleures pratiques de réduction des dépenses et des effectifs	2-8
2.2	Objectifs de réduction des budgets des ministères choisis	2-11
2.3	Les six critères (questions) remis aux ministères au début de l'Examen des programmes	2-12
2.4	Tendances au chapitre des dépenses nettes et des dépenses salariales au sein du gouvernement et dans certains ministères, entre 1993-1994 et 1996-1997	2-24
2.5	Variation nette du nombre d'employés nommés pour une période indéterminée et du nombre d'employés qui ont profité des mesures d'encouragement au départ entre l'année de référence et le 31 mars 1997	2-25
2.6	Coûts additionnels associés aux mesures d'encouragement au départ entre l'année de référence et le 31 mars 1997	2-26

Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères

Points saillants

2.1 À la suite d'une longue période de restrictions financières et des récents programmes de réduction des dépenses, quelques organismes fédéraux ont été abolis, certains ministères ont été fusionnés, d'autres ont été comprimés. On estime que les effectifs du secteur public auraient diminué d'environ 45 000 fonctionnaires entre avril 1995 et mars 1998.

2.2 Pour les besoins de nos travaux de vérification sur l'ampleur des réductions des dépenses et sur la façon dont elles ont été appliquées, nous avons choisi sept ministères fédéraux. Ces derniers, qui emploient plus de 170 000 employés, avaient des effectifs, une structure et des objectifs de réduction différents.

2.3 En général, les ministères que nous avons examinés ont effectué les réductions des dépenses et des effectifs voulues en 1995-1996 et en 1996-1997. Compte tenu des progrès qu'ils ont réalisés à ce jour, nous nous attendons à ce que la plupart d'entre eux atteignent les objectifs de réduction qui leur ont été fixés pour les deux dernières années de l'Examen des programmes.

2.4 Nous avons constaté que l'engagement des ministres et le leadership des ministères avaient contribué manifestement à imprimer une direction aux programmes de réduction et à leur donner de l'élan. Des facteurs tels que l'envergure des réductions, la préparation au changement et le temps accordé pour planifier ont eu une incidence sur la planification stratégique des réductions dans les ministères. Dans l'ensemble, les réductions ont été appliquées de façon rigoureuse et les employés ont été bien informés, tant avant que pendant le processus de réduction.

2.5 Bien que la plupart des objectifs de réduction aient été atteints et que nous ayons noté une amélioration en ce qui concerne l'observation des politiques de réduction des effectifs depuis la parution de notre chapitre dans le Rapport de 1992, intitulé « Paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs », nous avons constaté que certains ministères avaient pris des mesures discutables. La nécessité de mesures d'encouragement n'était pas toujours bien documentée, et certains ministères avaient tendance à demander des volontaires avant de désigner les postes qui étaient excédentaires. D'après les meilleures pratiques reconnues, une organisation devrait effectuer une analyse approfondie des coûts et des avantages des solutions de rechange, axer les mesures d'encouragement sur les secteurs qui en ont le plus besoin et déterminer la mesure dans laquelle il est nécessaire de demander des volontaires.

2.6 Les ministères se sont efforcés principalement d'atteindre leurs objectifs de réduction en temps voulu, en se souciant moins de la gestion des coûts. Divers facteurs ont contribué à cette absence générale de préoccupation des coûts dans les ministères : ces derniers ne disposaient pas, au début, des renseignements nécessaires sur les finances et les ressources humaines; ils n'avaient pas à financer entièrement les mesures d'encouragement au départ qu'ils appliquaient; la structure établie par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour rendre compte des coûts des réductions des effectifs dans les ministères n'était pas claire.

2.7 Tout au long de la période des réductions des effectifs, les ministères ont fait preuve de compassion et de sensibilité envers les employés qui quittaient la fonction publique. En général, ils n'ont pas accordé autant d'attention aux employés qui demeuraient en poste et à leurs préoccupations au sujet de la perte de collègues

expérimentés et qualifiés, de la charge de travail de chaque employé et de l'orientation future du ministère. Alors qu'ils entreprennent maintenant une période de transition, les ministères devront non seulement rajuster leurs structures et leurs activités organisationnelles, mais aussi veiller à ce qu'ils puissent compter sur les effectifs dont ils auront besoin pour exercer leurs fonctions dans les années à venir.

Introduction

2.8 Les mesures de restriction financière et la réduction des effectifs dans le secteur public influent sur l'élaboration et la prestation des services et des programmes fédéraux depuis de nombreuses années. Toutefois, les initiatives lancées récemment — par exemple : la restructuration de l'appareil gouvernemental effectuée en 1993; l'examen de la politique sociale et des politiques relatives à la défense, aux sciences et à la technologie et aux affaires étrangères; l'Examen des programmes — ont donné lieu à un remaniement du rôle, des structures et des activités du gouvernement fédéral qui est sans précédent depuis la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale.

2.9 Toutes ces initiatives ont permis de réduire considérablement les coûts de l'appareil gouvernemental et la taille de la fonction publique fédérale. Ces changements ont touché, de différentes manières, les nombreuses entités qui constituent le secteur public fédéral. Certains organismes ont été abolis, plusieurs ministères ont été fusionnés et presque tous les ministères et les organismes actuels ont dû composer avec un budget réduit parfois de façon considérable.

Objet de la vérification

2.10 Nous avons examiné au chapitre 1 l'évolution des mesures de réduction des dépenses et des effectifs ainsi que le rôle des organismes centraux dans l'application des réductions à l'échelle de l'administration fédérale. Le présent chapitre traite de la façon dont certains ministères et organismes (ci–après appelés « ministères ») ont effectué les réductions. Nous avons fait porter notre vérification détaillée sur les sept ministères suivants : l'Agence canadienne de développement international (ACDI); la Gendarmerie royale du Canada (GRC); Statistique Canada (SC); la Défense nationale (DN); Environnement Canada (EC); Développement des ressources humaines Canada (DRHC); Ressources naturelles Canada (RNCan). Ils emploient quelque 170 000 fonctionnaires, militaires et membres de la GRC et présentent des différences en ce qui concerne l'envergure des réductions exigées et les approches qu'ils ont adoptées pour les opérer.

2.11 Notre examen s'est penché principalement sur les sept ministères précités. Au besoin, nous nous sommes appuyés sur les examens et les vérifications qui avaient été menés au nom des organismes centraux ou par les sept ministères mêmes. Nous avons aussi examiné des études et des rapports pour relever les meilleures pratiques pertinentes qui ont cours dans les secteurs public et privé, tant au Canada que dans d'autres pays tels que les États–Unis, l'Australie et la Nouvelle–Zélande. Ces meilleures pratiques nous ont aidés à faire ressortir les leçons à tirer pour l'avenir. Nous avons vérifié la mesure dans laquelle chaque ministère avait eu recours à ces pratiques (voir la pièce 2.1).

Pièce 2.1

Meilleures pratiques de réduction des dépenses et des effectifs

Leadership

Les réductions des dépenses et des effectifs exigent un leadership soutenu, actif et manifeste. Il est essentiel que les gestionnaires aussi bien que les employés connaissent les raisons pour lesquelles les réductions sont effectuées et les défis que doit relever l'organisation, et qu'ils sachent que l'on tend vers un but précis et que la situation peut et sera gérée en conséquence.

Planification stratégique

Pour éviter que les réductions des dépenses soient éphémères, il faut prendre soin de repenser l'organisation, son rôle, ses objectifs, ses mécanismes de prestation, sa structure ainsi que ses capacités et procédures opérationnelles.

Choisir la meilleure approche pour réduire les effectifs

L'organisation qui décide de réduire ses effectifs doit analyser les coûts et les avantages des solutions de rechange afin de déterminer la mesure dans laquelle elle devrait appliquer des mesures d'encouragement au départ destinées à ses employés. Si elle décide de recourir à de telles mesures, elle devrait envisager : de se concentrer sur les secteurs ou les emplois qui doivent faire l'objet des réductions les plus importantes; de déterminer la mesure dans laquelle il faut cibler des personnes ou demander des volontaires; et de limiter la durée de l'offre faite aux employés.

Mise en oeuvre

La plupart des organisations créent un groupe, une équipe ou un comité spécial, en dehors du cadre d'exploitation normal, pour orienter les décisions relatives aux réductions et coordonner les activités de mise en oeuvre. En règle générale, ces groupes relèvent d'un cadre supérieur et sont composés d'employés des services de direction et d'exécution qui possèdent les compétences et les connaissances nécessaires pour assurer la réalisation de progrès pendant une période de courte durée.

Communications

Les initiatives de réduction exigent l'établissement de voies de communication claires et efficaces entre la direction et le personnel ainsi qu'avec les autres intervenants principaux (le ministre, les représentants des employés, les médias et les parties externes). Les renseignements fournis et reçus devraient être clairs, exacts, cohérents et opportuns.

Traiter les employés avec compassion et sensibilité

Il est essentiel que la direction s'efforce de limiter le plus possible les effets nuisibles des réductions des effectifs, tant sur les employés qui partent que sur ceux qui restent. Les employés touchés par les réductions devraient être informés le plus rapidement possible de la cessation de leur emploi, de leurs options et de leurs droits légaux. Il faudrait également les aider pendant la période de transition en leur offrant, par exemple, des services d'orientation professionnelle et financière, de la formation et d'autres services de gestion du personnel. Les gestionnaires et les employés qui restent doivent se faire expliquer l'incidence des réductions sur leur travail et leur charge de travail ainsi que l'adaptation que nécessitent ces changements.

Suivre et mesurer les progrès

Des mécanismes de suivi et d'évaluation s'imposent pour assurer que les initiatives de réduction progressent comme prévu, que les résultats escomptés sont obtenus de façon rentable et en temps voulu, et que les politiques et les lignes directrices approuvées sont appliquées et respectées.

2.12 Notre vérification a porté principalement sur les réductions des dépenses et des effectifs opérées entre avril 1995 et mars 1997. Toutefois, dans le cas de la DN la période s'étendait de 1991 à 1997, car nous voulions examiner les importantes compressions de personnel militaire que nous n'avions pas évaluées dans le chapitre du Rapport de 1992 intitulé « Paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs ». La période sur laquelle porte la vérification de la GRC va d'avril 1994 à mars 1997.

2.13 Les membres des Forces canadiennes ont des obligations et des conditions d'emploi différentes de celles de leurs homologues de la fonction publique. Par exemple, ils ne bénéficient pas de la protection offerte par la Directive sur le réaménagement des effectifs et ils peuvent être réinstallés à tout moment, ce qui est l'une de leurs conditions de service. La Directive ne protège pas non plus le personnel en uniforme et le personnel civil de la GRC. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre, contient des précisions sur l'objet de la vérification.

Observations

Les ministères ont eu à relever des défis très différents

2.14 Lorsque l'Examen des programmes a été lancé en mai 1994, de nombreux ministères et organismes subissaient déjà de profondes transformations. Par exemple, lorsque le gouvernement a décidé de réorganiser l'appareil de l'État en juin 1993, plusieurs ministères ont été appelés à réaménager leurs politiques, leurs programmes, leurs activités et leurs systèmes. Au moins le quart des compressions des budgets de fonctionnement devait provenir des économies réalisées dans le secteur de l'administration. En outre, diverses initiatives horizontales en cours — telles que l'examen de la politique relative aux sciences et à la technologie et l'examen de la politique sociale — ont touché les nombreux ministères intéressés.

2.15 Bon nombre des ministères que nous avons sélectionnés avaient déjà des défis à relever avant l'Examen des programmes. Les changements qui s'y opéraient variaient selon divers facteurs, tels que la taille et la répartition géographique des effectifs, le niveau de réduction requis et les options ou instruments disponibles pour apporter les changements nécessaires. Voici un aperçu des activités de renouvellement et de restructuration qui se déroulaient dans chaque ministère en question.

- Entre 1989 et 1993, la DN a réduit son budget à six reprises, d'un montant total de 14 milliards de dollars. Pour y parvenir, le Ministère a dû restreindre la plupart de ses activités, fermer des installations et diminuer ses effectifs de 14 000 militaires et 3 000 civils. De plus, à la suite de l'examen de la politique de défense du Canada réalisé en 1993, le budget de la DN a été réduit de nouveau, cette fois–ci de 7 milliards de dollars, et ce, pendant que se déroulaient plusieurs initiatives de renouvellement et de restructuration. Ces initiatives étaient axées notamment sur la modification de l'infrastructure, la fermeture de certaines bases, les examens fonctionnels des quartiers généraux et l'accroissement de la délégation de pouvoirs.

- Créé en juin 1993, RNCan est composé des anciens ministères des Forêts et de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Outre la réduction des frais d'administration généraux, plusieurs des secteurs du Ministère avaient entrepris un examen fondamental de leur mission, de leurs priorités et de leurs modes de fonctionnement. Il leur fallait également s'adapter à la décision du gouvernement de mettre fin au financement de mégaprojets énergétiques et à certains accords de financement conclus avec les provinces.

- DRHC a été créé en juin 1993 à la suite de la fusion, totale ou partielle, de quatre anciens ministères. Cette réorganisation a permis de regrouper les programmes de soutien du revenu et les programmes de perfectionnement des ressources humaines et de les rattacher aux besoins économiques du pays et aux besoins du marché du travail. L'exercice 1994-1995 a été une année de transition, pendant laquelle le Ministère a procédé à une restructuration organisationnelle et à la réforme du système de sécurité sociale. DRHC n'a pas eu à participer, au début, à l'Examen des programmes en raison de la mise en oeuvre de son projet de restructuration des programmes de sécurité du revenu.

- Parcs Canada a cessé de relever d'Environnement Canada à l'été de 1993. Un important projet de restructuration a alors été lancé par ce dernier qui venait de perdre la moitié de ses équivalents temps plein. EC était en train de modifier sa structure et son orientation afin de mettre en oeuvre le Plan vert.

- La GRC avait entrepris trois projets importants : la réduction de son budget de fonctionnement, la restructuration des activités de sa direction générale et la réorganisation des services de police provinciaux et municipaux dans plusieurs provinces.

- À la suite d'une modification apportée à la politique étrangère du Canada, l'ACDI avait entrepris une initiative stratégique à long terme, qui consistait : à réévaluer l'orientation de ses politiques et de ses programmes; à

rationaliser son processus décisionnel et ses mécanismes de prestation; à modifier ses relations avec les parties intéressées; à adopter de meilleures pratiques de gestion des ressources humaines; et à réduire ses coûts.

- Avant l'Examen des programmes, Statistique Canada avait déjà appliqué, en 1992-1993, une série de mesures pour réduire ses dépenses. Il lui fallait maintenant réduire ses dépenses de fonctionnement de 2 p. 100 en 1994-1995. Ce pourcentage a augmenté progressivement pour atteindre 7 p. 100 en 1997-1998. Il devait également relever le défi de planifier le projet quinquennal périodique en vue du recensement de 1996 et d'y affecter les ressources nécessaires. L'organisme avait conçu également de meilleurs outils de planification et de suivi pour repenser l'exécution de ses programmes, accroître l'efficience de ses opérations et augmenter ses recettes.

2.16 Comme dans le cas des réductions antérieures, l'ampleur des réductions des dépenses exigées pendant la période visée par l'Examen des programmes, soit de 1995-1996 à 1998-1999, variait selon le ministère choisi. La pièce 2.2 résume le niveau de réduction des dépenses des ministères précités jusqu'à 1998-1999.

Pièce 2.2

Objectifs de réduction des budgets des ministères choisis

(comprennent les objectifs découlant de l'Examen des programmes et les réductions annoncées avant celui–ci)

	***Budget principal des dépenses* de 1994-1995 (en millions de dollars)**	**Objectifs de réduction (en millions de dollars)**					**Pourcentage total du *Budget principal des dépenses* de 1994-1995**
		1995-1996	**1996-1997**	**1997-1998**	**1998-1999**	**Total**	
DN	11 545	(576)	(410)	(1 331)	(447)	(2 764)	(24)
DRHC[1]	3 918	(625)	(511)	(16)	(74)	(1 226)	(31)
RNCan[2]	1 012	(25)	(54)	14	(15)	(80)	(8)
EC[3]	737	(47)	(59)	(48)	(17)	(171)	(23)
GRC	1 197	(32)	(20)	(23)	(59)	(134)	(11)
ACDI[4]	2 027	(312)	8	(138)	(117)	(559)	(28)
SC	282	(11)	(6)	(7)	(8)	(32)	(11)
Total	**20 718**	**(1 628)**	**(1 052)**	**(1 549)**	**(737)**	**(4 966)**	**(24)**

Notes

[1] Le *Budget principal des dépenses* de DRHC ne comprend pas les paiements non discrétionnaires relatifs au Programme de la sécurité de la vieillesse ni les paiements de transfert aux provinces et aux territoires. Les fonds que le Ministère reçoit pour l'administration de l'assurance–emploi ont été inclus.

[2] Le *Budget principal des dépenses* de RNCan a fait l'objet de compressions importantes depuis 1994-1995 en raison de l'expiration de programmes de temporarisation, tels que les ententes sur la mise en valeur des ressources forestières et la réduction progressive de certains mégaprojets. Ces compressions représentent environ 360 millions de dollars et portent le total des réductions de RNCan à environ 43 p. 100 de son *Budget principal des dépenses* de 1994-1995.

[3] Le *Budget principal des dépenses* d'Environnement Canada a fait l'objet de compressions importantes en raison de la suspension des initiatives du Plan vert. Ces compressions représentent quelque 60 millions de dollars et portent le total des réductions du Ministère à 31 p. 100.

[4] Les objectifs de réduction de l'ACDI correspondent à environ 80 p. 100 de l'ensemble des fonds attribués à l'enveloppe de l'aide internationale.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor; *Budget principal des dépenses* (partie II) de 1994-1995; ministères précités

2.17 Les ministères examinés ont utilisé des stratégies et des moyens très différents pour atteindre leurs objectifs de réduction des dépenses. Certains ont élagué considérablement leurs effectifs pour y parvenir, tandis que d'autres (l'ACDI et SC) n'ont pas eu autant recours à cette méthode. Certains ministères ont cherché à augmenter les fonds à leur disposition par des moyens tels que les frais d'utilisation, des ententes de partenariat avec des intervenants ou des accords de partage des coûts. Toutefois, la possibilité de recourir à de tels moyens pour accroître les recettes dépendait principalement de la nature des programmes et des activités du ministère et de sa capacité d'identifier d'éventuels partenaires.

Leadership

2.18 Les réductions des dépenses et des effectifs exigent un leadership soutenu, actif et manifeste de la part de la haute direction. Étant donné l'ampleur des transformations, on ne peut pas examiner le leadership de façon isolée. Ce dernier se révèle le plus souvent dans l'exercice de responsabilités de gestion telles que la planification, les communications et la mise en oeuvre. Ces questions sont abordées plus loin dans le présent chapitre.

La haute direction a participé manifestement aux réductions

2.19 La participation de la haute direction aux réductions des dépenses était évidente dans les organisations que nous avons examinées. Les ministres et les hauts fonctionnaires (sous–ministres et membres des comités de direction) ont su imprimer une direction, dès le départ, et poursuivre sur leur lancée pendant tout le processus de réduction.

2.20 Dans les sept ministères, les sous–ministres ont joué, au début, un rôle de chef de file en préparant, en planifiant et en exécutant les décisions relatives aux réductions des dépenses. Dans la plupart des cas, ils ont établi des groupes de travail spéciaux — qui relevaient du comité de direction du ministère et étaient dirigés par des cadres supérieurs — pour coordonner la planification et la mise en oeuvre.

2.21 Voici quelques exemples de leadership observés dans les ministères que nous avons examinés.

- Le sous–ministre de l'Environnement a fait preuve de leadership en adoptant une approche à la fois descendante et ascendante. En collaboration avec la haute direction de l'administration centrale, il a établi la manière dont le Ministère devrait s'y prendre pour réduire ses dépenses à la suite de l'Examen des programmes. Les sous–ministres adjoints, de concert avec les directeurs généraux des régions, ont géré l'approche ascendante utilisée pour cerner les possibilités de réduction.

- À la GRC, le leadership a été démontré surtout par la nature et le niveau de participation du commissaire à tous les principaux changements et grands projets de réduction des dépenses de cet organisme. Sa « vision de leadership partagé » témoigne de son engagement à l'égard des changements et des réductions. Cette initiative visait à inciter les gestionnaires et les employés à participer davantage à l'établissement du mandat et des valeurs de la GRC et, ce qui est peut–être encore plus important, aux changements et aux réductions qu'elle devait effectuer.

- À Statistique Canada, le statisticien en chef a indiqué clairement, dès le départ, que l'organisme entendait repenser et rationaliser ses programmes et recourir à d'autres mesures semblables pour réduire ses dépenses. La haute direction avait bien l'intention de ne faire appel qu'en dernier ressort aux mises en disponibilité et aux mesures d'encouragement au départ.

- Contrairement aux autres ministères, les objectifs de réduction des dépenses, les attributions et les programmes prioritaires de DRHC ont été déterminés par le Cabinet. La majorité des fonctions du Ministère n'étaient pas visées par l'Examen des programmes avant le Budget de février 1995. DRHC a donc eu environ quatre mois — de mars à juin 1995 — pour décider comment se feraient les réductions. Ce départ tardif a forcé la haute direction à montrer la voie rapidement et de façon décisive. Le sous–ministre et le sous–ministre associé ont dirigé l'élaboration d'une nouvelle vision, des plans de réduction des effectifs, d'un processus et d'un calendrier d'examen, ainsi que d'un système permettant de déléguer à l'ensemble de l'organisation la responsabilité des décisions relatives aux réductions des effectifs.

Planification stratégique

2.22 La réflexion et l'analyse stratégiques sont indispensables à la réussite des initiatives de réduction. L'organisation qui choisit, comme solution à court terme, de réduire seulement ses effectifs ou sa taille finit bien souvent par se retrouver avec des niveaux de ressources identiques ou même supérieurs.

2.23 Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 2.15, la plupart des ministères que nous avons examinés avaient déjà commencé, à différents niveaux, à repenser leur mission et leurs fonctions avant l'Examen des programmes. Certains ont conservé les structures de planification spéciales qui étaient en place afin de mener à bien l'Examen des programmes. Ces ministères ont pu s'appuyer sur leurs initiatives et leurs analyses stratégiques pour relever le défi des réductions des dépenses et des effectifs.

Le calendrier et l'ampleur des réductions ont influé sur la capacité de planifier stratégiquement

2.24 Outre les connaissances acquises par les ministères grâce à leurs mesures de renouvellement, le processus lié à l'Examen des programmes a contribué lui aussi à renforcer l'approche stratégique. Six questions stratégiques ont été posées aux ministères et à leurs ministres afin de les aider à choisir les secteurs devant faire l'objet de réductions (voir la pièce 2.3).

Pièce 2.3

Les six critères (questions) remis aux ministères au début de l'Examen des programmes

1. Est–ce que le programme ou l'activité continue de servir l'intérêt public?
2. Y a–t–il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans le secteur du programme ou de l'activité?
3. Le rôle actuel du gouvernement est–il approprié ou faut–il songer à le transférer aux provinces?
4. Quels programmes ou activités devrait–on ou pourrait–on transférer, en tout ou en partie, au secteur privé ou « bénévole »?
5. Si le programme ou l'activité est maintenu, comment en accroître l'efficience?
6. Peut–on se permettre de financer l'ensemble des programmes ou des activités qui sont maintenus étant donné les restrictions financières et, si la réponse est négative, quels programmes ou activités conviendrait–il d'abandonner?

2.25 Les ministères ont eu trois ans pour mettre en oeuvre l'Examen des programmes, ce qui leur a permis de planifier et d'appliquer les réductions de façon stratégique.

2.26 Lorsque l'Examen des programmes a commencé, certains ministères ont su, mieux que d'autres, mettre à profit leur expérience d'analyse et de planification stratégiques. Leur réussite dépendait de facteurs tels que l'envergure des réductions de dépenses requises, le délai accordé pour planifier les réductions et le degré de certitude quant à l'étendue des réductions. Par exemple, une courte période de planification était utile pour effectuer rapidement les réductions, mais elle a restreint la capacité de planifier stratégiquement.

2.27 Les ministères dont les objectifs de réduction étaient moins élevés — comme la GRC, l'ACDI et SC — ont été en mesure, plus que les autres, de tirer parti de leur expérience du changement. Par exemple, la GRC s'est servie des lignes directrices visant l'ensemble de la Force qui avaient été approuvées précédemment pour déterminer les secteurs dans lesquels seraient appliquées les premières réductions. L'ACDI a utilisé son plan de réduction des effectifs pour adapter le profil de ses effectifs à la nouvelle orientation de ses politiques et de ses programmes. À la suite d'initiatives de réduction antérieures, SC a choisi de ne pas recourir à des mesures d'encouragement au départ pour atteindre les objectifs de réduction qui lui avaient été fixés dans le cadre de l'Examen des programmes.

2.28 Pour DRHC, le facteur principal a été le temps. Contrairement aux autres ministères, il n'a eu que quatre mois pour planifier les compressions de 2,8 milliards de dollars annoncées dans le Budget de février 1995. Ces compressions se sont traduites par une réduction de 5 000 équivalents temps plein. Cette contrainte de temps a eu pour effet de limiter les options stratégiques du Ministère. Dès le départ, la réduction des dépenses est devenue essentiellement un exercice reposant sur le Budget, les principaux secteurs touchés par les réductions ayant été déterminés par le Cabinet.

2.29 Au début, le Ministère ne semblait pas connaître sa structure organisationnelle à l'avenir ni avoir une idée précise des compétences dont il aurait besoin. Il était difficile de planifier, étant donné l'incertitude qui régnait au sujet de la nature des futurs secteurs de responsabilité et des répercussions d'initiatives, telles que la nouvelle législation sur l'assurance–emploi et le nouveau réseau de prestation des services qui a entraîné la fermeture d'environ 150 bureaux dans tout le pays. Certains autres changements, comme le recours accru aux technologies de l'information, la réduction des frais généraux dans les administrations centrale et régionales et les nouveaux accords de main–d'oeuvre conclus avec les provinces, ont fait de la planification stratégique un défi encore plus difficile à relever.

2.30 Certains ministères, dont RNCan et la DN, ne savaient pas exactement quels seraient leurs objectifs de réduction définitifs. Bien que RNCan ait pu mettre à profit son expérience des initiatives de changement, il a eu plus de difficulté, au cours des mois qui ont précédé le discours du Budget de 1995, à planifier les réductions parce qu'il n'était pas certain des niveaux de compression exigés pendant la phase I de l'Examen des programmes. À la DN, la gestion des initiatives de réduction a été visiblement compliquée par des objectifs de compression sans cesse croissants qui permettaient difficilement de préciser la structure définitive des Forces canadiennes. Quatre objectifs différents ont été fixés à la Défense nationale en ce qui concerne la réduction du personnel militaire pendant les quatre premières années de son programme de réduction, c'est–à–dire de 1991 à 1994. L'obligation de modifier aussi fréquemment ses plans a nui à sa capacité d'envisager les compressions des effectifs de façon stratégique.

Choisir la meilleure approche pour réduire les effectifs

2.31 Les organisations peuvent décider d'appliquer des mesures d'encouragement au départ destinées aux employés touchés par les réductions des effectifs, afin d'opérer rapidement les réductions, de limiter les départs involontaires et de nuire le moins possible aux relations de travail. Parallèlement, elles doivent tenir compte des répercussions de leurs décisions, y compris leur incidence sur les coûts.

2.32 Nous avons examiné trois questions qui se rattachent à la sélection de la meilleure approche pour réduire les effectifs : une analyse coûts–avantages servant à justifier le besoin et la nature des mesures d'encouragement au départ; l'obligation de rendre compte de l'évaluation des répercussions, sur les coûts, des mesures d'encouragement au départ; le choix de la meilleure façon d'identifier les employés qui devraient bénéficier des mesures d'encouragement au départ.

La nécessité de mesures d'encouragement au départ n'a pas été bien documentée dans certains ministères

2.33 De 1991 à 1995, les ministères ont effectué leurs compressions de personnel en appliquant la Directive sur le réaménagement des effectifs et la Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction. La situation à la DN et à la GRC était quelque peu différente. Même si les militaires n'étaient pas visés par la Directive, la DN croyait qu'elle avait l'obligation morale de leur offrir des conditions d'emploi comparables à celles des civils. Les réductions l'obligeaient à déterminer, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, s'il était nécessaire d'appliquer des mesures distinctes d'encouragement au départ.

2.34 Bien que la DN se soit fondée sur un cadre analytique solide pour justifier le programme d'encouragement au départ du personnel civil qu'elle a lancé en 1994, son initiative de réduction du personnel militaire n'a pas été suffisamment bien planifiée aux étapes initiales de l'analyse, de l'établissement des coûts et de la définition. En 1991, l'objectif de la DN était de réduire les effectifs des Forces canadiennes, qui comptaient alors 84 000 membres, à 76 000 membres, en mars 1995 au plus tard. À l'origine, le Ministère comptait réaliser ces réductions par des moyens tels que l'attrition naturelle, la diminution du recrutement et l'application des politiques de gestion du personnel qui étaient en vigueur, comme la mise en disponibilité du personnel à la fin de la période d'emploi. Les mesures d'encouragement au départ ne devaient être utilisées qu'en dernier ressort et que si les autres mécanismes étaient insuffisants. Toutefois, à la fin de 1991, le Ministère a décidé de recourir davantage aux mesures d'encouragement pour effectuer ses réductions.

2.35 La décision de mettre l'accent sur les paiements liés aux mesures d'encouragement au départ s'appuyait, en partie, sur la nécessité de réduire les effectifs de certains groupes professionnels militaires et sur le fait que la DN croyait qu'elle avait une obligation morale d'accorder au personnel militaire les mêmes avantages qu'au personnel civil; celui–ci venait d'obtenir la sécurité d'emploi en raison des modifications apportées, en 1991, à la Directive sur le réaménagement des effectifs.

2.36 Nous n'avons trouvé aucun élément probant nous permettant de croire que les coûts associés aux mesures d'encouragement ont été suffisamment bien établis et qu'ils ont été comparés aux coûts des autres stratégies de réduction. D'après notre analyse et selon celle qui a été effectuée par la Direction de la vérification interne de la DN, même si le taux d'attrition naturelle avait été moins élevé que prévu, le Ministère aurait pu atteindre ses objectifs de réduction au cours des trois premières années du programme de réduction du personnel militaire, sans avoir à appliquer des mesures d'encouragement dans le cas de 3 600 employés. Toutefois, la DN a indiqué que, sans ces mesures, les Forces n'auraient pas été composées des métiers et des groupes professionnels militaires jugés nécessaires du point de vue opérationnel. Les décisions, prises ultérieurement par le gouvernement dans les Budgets de 1994 et de 1995, de réduire les effectifs des Forces canadiennes à 60 000 membres d'ici mars 1999 ont donné lieu à des compressions beaucoup plus importantes qui n'auraient pu être réalisées par des moyens traditionnels, tels que l'attrition naturelle.

2.37 La GRC estimait qu'il lui faudrait appliquer des mesures d'encouragement au départ destinées aux membres en uniforme et aux membres civils qui seraient mis en disponibilité involontairement par suite des réductions des dépenses. Pendant l'élaboration des mesures d'encouragement, la GRC a consulté le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui lui a recommandé d'utiliser comme modèle les autres régimes d'encouragement offerts dans l'administration fédérale.

2.38 Bien que la GRC ait pris cette décision parce qu'elle croyait que les réductions allaient entraîner des départs involontaires, elle n'a pas effectué toutes les analyses nécessaires pour déterminer la mesure dans laquelle elle aurait à appliquer des mesures d'encouragement au départ. La GRC a analysé les outils traditionnels qu'elle pouvait utiliser pour effectuer les réductions, mais elle n'a pas préparé l'analyse approfondie des besoins qui lui aurait permis de savoir dans quelle mesure elle aurait pu utiliser chacun de ces outils — attrition naturelle, recrutement, mutations, et les dispositions de la *Loi sur la pension de retraite de la GRC* qui ont trait à l'exonération de la réduction de la pension en cas de retraite anticipée — pour effectuer les réductions exigées.

Réduire au minimum les coûts des programmes d'encouragement au départ n'était pas une priorité pour les ministères

2.39 Les ministères que nous avons examinés n'ont pas cherché, au début, à réduire au minimum les coûts associés aux mesures d'encouragement au départ. L'une des principales raisons de cela semble être le fait qu'une partie des paiements liés aux mesures d'encouragement, notamment dans les organisations « les plus touchées », était versée dans bien des cas non pas par le ministère, mais plutôt dans le cadre d'un accord de financement central.

2.40 Le problème n'est pas nouveau. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre du Rapport de 1992 intitulé « Paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs », les gestionnaires ont pris leurs décisions concernant la « rémunération en remplacement » sans se préoccuper de la rentabilité. Nous nous demandions si les gestionnaires auraient agi différemment s'ils avaient été conscients de la totalité des coûts associés à leurs décisions et si leurs budgets avaient eu à les absorber. Bien que nous ayons noté que les ministères étaient plus soucieux des coûts qu'en 1992, la question se pose toujours. Au début de l'Examen des programmes, les ministères se sont appliqués : à examiner leurs programmes; à déterminer les secteurs dans lesquels ils auraient à effectuer les réductions; à réduire les dépenses; à atteindre leurs objectifs de réduction dans les délais fixés; et à désigner de façon juste et équitable les employés qui bénéficieraient des mesures d'encouragement au départ, sans trop se préoccuper des coûts associés à ces dernières.

La question de la « récupération » n'a pas été bien expliquée ou toujours bien comprise

2.41 Comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, le Secrétariat du Conseil du Trésor a adopté un critère de rentabilité appelé « récupération » pour faire en sorte que les coûts associés aux mesures d'encouragement au départ ne soient pas supérieurs à la réduction des dépenses salariales. En décembre 1995, le Secrétariat du Conseil du Trésor a précisé dans une ligne directrice que chaque ministère devait recouvrer les coûts associés aux mesures d'encouragement au départ, en réduisant ses dépenses au titre des salaires et des avantages sociaux au cours d'une période de trois ans se terminant le 31 mars 1998. Après la phase II de l'Examen des programmes, cette période a été prolongée d'un an.

2.42 L'introduction tardive du critère de récupération, en décembre 1995, et les modifications apportées ultérieurement à la formule initiale de récupération n'ont rien fait pour inciter les ministères à rendre compte davantage de la rentabilité. Par exemple, en décembre 1995, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait estimé à 100 000 $ le coût engendré par l'exonération de la réduction de la pension d'un employé. À cette date, pourtant, 64 p. 100 des employés touchés voulant bénéficier des mesures d'encouragement, qui comportaient cette exonération, avaient déjà obtenu l'autorisation de le faire. Un an plus tard, l'estimation actuarielle était portée à 125 000 $.

2.43 En conséquence, certains ministères n'ont pas agencé avec rigueur les diverses mesures d'encouragement au départ avec le taux d'attrition naturelle. Par ailleurs, comme les ministères n'avaient qu'à indiquer les raisons pour lesquelles ils n'arrivaient pas à atteindre leur objectif de récupération, ils étaient peu portés à se préoccuper de leur obligation de rendre des comptes à cet égard. Les gestionnaires ministériels que nous avons interviewés ont indiqué qu'ils éprouvaient toujours de la difficulté à saisir la notion de récupération et leur obligation d'en rendre compte.

Le recours à des volontaires : une pratique courante dans certains ministères

2.44 Les organismes publics et privés qui doivent comprimer leurs effectifs afin de réduire leurs dépenses utilisent différentes méthodes pour y parvenir. Ils peuvent :

- demander des volontaires et choisir les postes qui seront abolis en fonction de la réponse des employés;

- abolir les postes jugés non essentiels aux besoins futurs de l'organisation;

- combiner ces deux méthodes, c'est–à–dire déterminer à la fois les postes qui sont excédentaires et les employés qui veulent partir (volontaires) et commencer ensuite par supprimer les postes excédentaires qu'occupent les employés qui se portent volontaires.

2.45 Chacune de ces méthodes a des avantages et des inconvénients. Le recours exclusif à des volontaires peut sembler être la méthode la plus humaine et la plus rapide pour effectuer des réductions, parce que les personnes qui partent sont celles qui le veulent. Toutefois, lorsqu'elle est utilisée seule, cette méthode présente de nombreux inconvénients : elle peut créer de fausses attentes chez les employés; il est possible qu'il n'y ait pas de concordance entre le nombre d'employés qui se portent volontaires et le nombre d'unités ou d'emplois qui doivent être supprimés; l'organisation risque de perdre ses meilleurs éléments, ceux qui ont habituellement le moins de difficulté à trouver un emploi convenable ailleurs.

2.46 **Les ministères ont fait appel à des volontaires pour diverses raisons.** La réduction des effectifs était principalement un programme involontaire, c'est–à–dire que son objectif fondamental était d'inciter les fonctionnaires touchés par les compressions à quitter la fonction publique. À notre avis, les ministères qui avaient décidé de supprimer des postes ou de réduire leurs effectifs auraient dû normalement désigner les postes excédentaires, appliquer une mesure d'encouragement au départ destinée aux titulaires et, par la suite, abolir ces postes. Dans les situations où plusieurs postes semblables étaient touchés, les ministères adopteraient une formule mixte en faisant concorder les postes excédentaires avec les employés qui se portent volontaires.

2.47 Certains des ministères que nous avons examinés (la DN, DRHC et RNCan) ont appliqué des mesures d'encouragement à l'intention des volontaires. Cette méthode était parfois adoptée officiellement par l'organisation, parfois utilisée avec d'autres méthodes. Dans d'autres ministères, nous avons relevé des exemples individuels de cette pratique, notamment dans le cas des réductions dans le groupe de la direction. Plusieurs facteurs ont favorisé l'utilisation de cette méthode :

- les indemnités intéressantes offertes aux employés;

- l'indemnité supplémentaire équivalente à 15 semaines de rémunération, que le Conseil du Trésor a offerte aux employés pour les inciter à quitter la fonction publique avant le 15 juillet 1995;

- l'utilisation d'un système de remplacement (« échanges »), qui permet aux fonctionnaires voulant partir d'échanger leur poste avec des fonctionnaires qui veulent rester;

- le peu de temps accordé aux ministères pour prendre leurs décisions au sujet des réductions à effectuer;

- l'ampleur des réductions des effectifs que devaient opérer certains ministères;

- le désir du gouvernement de maintenir le calme dans la fonction publique pendant la période de réduction des effectifs.

2.48 Dans certains ministères, nous avons relevé des cas où la direction avait tenu compte des désirs des employés avant de procéder à la désignation des postes excédentaires. Par exemple, l'ACDI a permis à certains de ses employés, qui occupaient un poste essentiel et désiraient partir, d'échanger leur poste avec des titulaires de postes non essentiels, pour ensuite les déclarer excédentaires. Ces employés ont pu ainsi se prévaloir des mesures d'encouragement au départ.

2.49 DRHC a approuvé le départ de la majorité des employés qui s'étaient portés volontaires pour quitter la fonction publique. Au début, il a mis l'accent sur les employés plutôt que sur les postes. La tâche la plus difficile qui revenait aux gestionnaires était de refuser des demandes de départ anticipé. Les visites que nous avons effectuées dans les bureaux régionaux et locaux ont révélé qu'il régnait une certaine confusion au sujet des objectifs de réduction des effectifs, lesquels étaient considérés par les gestionnaires comme des « cibles mobiles ». En fin de compte, 600 employés se sont prévalus des mesures d'encouragement au départ de plus que ce qui était nécessaire au Ministère pour atteindre ses objectifs de réduction.

2.50 Nous estimons que ces quelque 600 indemnités additionnelles ont coûté environ 50 millions de dollars au Ministère. Normalement, les économies réalisées au chapitre des dépenses salariales par suite des réductions des effectifs sont utilisées pour recouvrer les coûts associés aux mesures d'encouragement au départ. Dans ce cas–ci, DRHC s'est servi des économies engendrées par les réductions supplémentaires (estimées à 23 millions de dollars) pour financer d'autres besoins opérationnels, comme l'embauche d'employés pour une période déterminée. Pendant la période d'avril 1995 à décembre 1997, le nombre d'employés nommés pour une période déterminée a augmenté de 625.

2.51 Certains ministères se sont aperçus après coup qu'ils avaient besoin de l'expérience et des compétences des volontaires qu'ils avaient laissé partir. À la DN, par exemple, les réductions effectuées en 1992 et en 1993 ont entraîné une pénurie de personnel dans six métiers reliés au combat ainsi qu'une pénurie de techniciens de véhicules. Un plus grand nombre d'engagements en matière de maintien de la paix et un contrôle inadéquat sur le nombre de demandes approuvées ont occasionné ces pénuries. La décision prise en 1995 d'approuver 1 500 demandes de plus que ce qui était nécessaire a aidé le Ministère à atteindre son objectif global de réduction, mais elle a aussi entraîné une pénurie de pilotes, de signaleurs navals, d'opérateurs de radio navale et de policiers militaires.

Mise en oeuvre

2.52 Une fois qu'elles ont décidé de réduire leurs effectifs, la plupart des organisations établissent une structure, une équipe de projet ou un comité spécial chargé de planifier et de coordonner les réductions. Le personnel qui fait partie de ces structures doit être dégagé des activités opérationnelles pour pouvoir concentrer ses efforts sur la tâche de réduction. Il relève habituellement d'un cadre supérieur et compte des employés des services hiérarchiques et des employés exerçant des fonctions en élaboration de politiques et en planification ministérielles.

2.53 Dans la plupart des ministères que nous avons examinés, l'administration centrale a fixé les priorités et les critères généraux. Guidées par ces critères, les organisations sectorielles ou locales ont rédigé des propositions qu'ont étudiées les principaux intéressés, à l'administration centrale, et qu'ont ensuite revues et approuvées les cadres supérieurs. Les gestionnaires de la direction générale ou ceux du niveau local ont mis en application les propositions. Plusieurs ministères ont conservé des équipes centrales de mise en oeuvre pour faciliter et coordonner les progrès à l'échelle du Ministère.

2.54 Nous avons constaté que les ministères ont eu généralement recours aux fonctions courantes du personnel, dans des secteurs tels que les finances et le personnel, pour coordonner et contrôler chacune des opérations et pour

assurer le respect des objectifs et de la Directive sur le réaménagement des effectifs du Conseil du Trésor. Dans de nombreuses organisations, des groupes de travail patronaux–syndicaux ont été formés pour régler les problèmes découlant des initiatives de réduction des effectifs.

2.55 Pour compléter le travail de leurs équipes centrales, les organisations décentralisées ont fait appel à des réseaux de comités régionaux. De nombreuses organisations ont éprouvé initialement certaines difficultés à obtenir et à coordonner l'information nécessaire, en matière de finances et de ressources humaines, pour étayer la réduction d'effectifs. Toutefois, à mesure que progressaient les réductions, les ministères rendaient compte d'une amélioration des systèmes d'information et des rapports.

Communications

2.56 Dans le climat d'incertitude qui entoure toute réduction des dépenses ou des effectifs, il est essentiel d'établir des voies de communication claires et efficaces. Il faut disposer d'une stratégie de communication bilatérale pour fournir aux employés des renseignements exacts et opportuns, et pour recevoir des commentaires, des questions et des préoccupations.

2.57 Les employés doivent savoir : quels sont les objectifs poursuivis et les stratégies de la direction; combien de personnes seront touchées et de quelle façon elles le seront; quelles dispositions ont été prévues pour consulter les employés et leurs syndicats; quelles lignes directrices et procédures seront suivies; et quel sera le calendrier général des activités. Les employés doivent aussi avoir l'occasion de poser des questions, de communiquer leurs idées et de formuler des commentaires francs.

Les communications avec les employés ont été bien gérées

2.58 Les ministères ont fait appel à tout un éventail de techniques de communication pour s'assurer que les employés étaient informés de la situation, des motifs sous–jacents et des détails particuliers des diverses mesures d'encouragement au départ. Les employés pouvaient recourir à différents moyens pour faire des commentaires et recevoir des réponses à leurs questions. Mentionnons, entre autres, des séances de questions et réponses et des numéros de télécopieur ou de téléphone mis à la disposition des employés pour obtenir des conseils personnalisés ou des réponses à leurs questions.

2.59 Les ministères ont eu recours à des vidéos, à des bulletins spéciaux, aux bulletins d'information et aux magazines existants pour s'assurer qu'un message uniforme était communiqué à tous les employés, le plus rapidement possible. Souvent, lorsque des employés avaient été désignés comme candidats potentiels à un départ, ils recevaient une trousse d'information individualisée et rencontraient personnellement les gestionnaires et autres spécialistes.

2.60 Dans la plupart des organisations, les cadres supérieurs se sont rendus dans les grands centres pour transmettre le message et répondre aux questions et aux préoccupations, parfois accompagnés d'un représentant syndical. Certains ministères ont organisé des ateliers, des groupes de discussion et des séances d'information à la fois pour diffuser et pour recevoir de l'information.

Traiter les employés avec compassion et sensibilité

2.61 Les réductions des effectifs ont d'importantes répercussions sur les gens qui quittent l'organisation et sur ceux qui restent en fonction. Il est essentiel que les cadres supérieurs s'efforcent de réduire au minimum les effets nuisibles des réductions des effectifs sur les deux groupes. Il importe que les gestionnaires se montrent réellement

préoccupés et compréhensifs à l'égard des employés qui quittent et qu'ils leur offrent une aide jugée convenable pour la période de transition.

2.62 Les gestionnaires et les employés qui restent en poste doivent très bien comprendre quelles seront les répercussions des réductions des effectifs sur l'organisation, comment l'organisation fonctionnera désormais et de quelle façon leur travail sera modifié. Une attention particulière doit être accordée à la façon dont l'organisation s'adaptera : aux réductions des effectifs; aux changements qui seront apportés aux méthodes opérationnelles ou à la conception du travail; aux conséquences de ces changements sur la charge de travail des employés; et à la capacité de ceux–ci d'exercer leurs responsabilités.

Les employés ont été traités avec compassion et sensibilité

2.63 Dans les ministères examinés, nous avons relevé de bons exemples où l'on a fait preuve de compassion et de sensibilité à l'égard des employés, en particulier de ceux qui quittaient l'organisation. Mentionnons, entre autres : le recours à des remplaçants (« échanges »); l'absence presque totale de mises en disponibilité involontaires (GRC); l'élaboration d'une politique ministérielle indiquant que les besoins et les intérêts des employés serviraient à déterminer les postes excédentaires (DRHC); la tenue, à l'intention des gestionnaires, de colloques ayant pour thème l'incidence des réductions sur les employés touchés; une formation en gestion du stress à l'intention des employés; et l'organisation d'ateliers sur la transition et de salons de l'emploi à l'intention des employés qui partaient (RNCan).

2.64 Nous avons constaté que, compte tenu de l'ampleur du changement à apporter et des courts délais fixés, les ministères ont consacré généralement moins d'efforts aux besoins des employés qui restaient en poste, surtout pendant la période de réduction des effectifs. Les gestionnaires et les employés que nous avons interviewés à la DN ont expliqué qu'un soutien plus important avait été offert aux employés qui partaient plutôt qu'à ceux qui restaient. L'augmentation de la charge de travail s'est révélée une préoccupation commune chez nombre d'employés maintenus en fonction à la DN et dans d'autres ministères que nous avons examinés.

2.65 Toutefois, certains ministères ont mis l'accent sur les employés qui restaient. Par exemple, Environnement Canada et Statistique Canada ont eu recours à des sondages sur le climat de travail et à des analyses du contexte pour connaître les préoccupations des employés et obtenir leurs commentaires et leurs idées. DRHC a organisé des salons des carrières à la fois pour les employés qui partaient et pour ceux qui restaient. En outre, il a réalisé un certain nombre d'études et de sondages. RNCan a tenu des colloques spéciaux à l'intention des employés maintenus en poste.

Surveiller et mesurer les progrès

Observation générale des règles du Conseil du Trésor concernant les programmes d'encouragement au départ

2.66 La surveillance, l'examen et l'évaluation des résultats obtenus sont une importante composante des programmes efficaces de réduction des dépenses et des effectifs. Des mécanismes de surveillance et d'évaluation doivent être établis pour s'assurer que le changement s'effectue conformément aux prévisions, que les résultats escomptés sont atteints au moment opportun et de façon rentable, et que les politiques et les lignes directrices approuvées sont respectées.

2.67 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a diffusé des lignes directrices à l'intention des ministères, de même qu'un cadre de gestion et de responsabilisation à l'égard des programmes d'encouragement au départ. On s'attendait à ce que tous les ministères rendent compte de l'exercice de leurs responsabilités. Toute une série de mesures et d'outils ont été élaborés pour favoriser et assurer une saine gestion des programmes d'encouragement.

2.68 Nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure les sept ministères sélectionnés ont respecté à la fois l'esprit et l'intention des politiques et des procédures applicables du Conseil du Trésor. Nous avons examiné les rapports de vérification de mi–parcours des ministères, les vérifications internes de la DN et les vérifications touchant l'ensemble des programmes d'encouragement au départ commandées par le Conseil du Trésor. Nous avons passé en revue le travail de conformité de la vérification interne et, après avoir appliqué nos normes de fiabilité, nous en sommes venus à la conclusion que nous pouvions utiliser les résultats.

2.69 L'une des principales attentes était que, à mi–parcours, les ministères fassent une vérification de leurs programmes d'encouragement au départ. Nous avons constaté que six des sept ministères que nous avons examinés l'avaient fait. Statistique Canada n'a pas effectué de vérification de mi–parcours en raison du nombre peu considérable de mesures d'encouragement appliquées.

2.70 D'après notre examen, les ministères sélectionnés ont respecté généralement les politiques et les lignes directrices du Conseil du Trésor concernant les programmes d'encouragement au départ. Toutefois, nous avons relevé certaines lacunes et certains points à améliorer en ce qui a trait, notamment, à l'observation des règles des programmes de paiements forfaitaires pour les cadres de direction et aux contrôles du retour des employés.

2.71 Depuis 1992, la Direction de la vérification interne de la DN a entrepris des vérifications intégrées de la gestion des ressources humaines du Ministère. Entre autres, les vérifications ont porté sur les attributions de marchés de services personnels, les systèmes d'information de gestion, la rémunération des militaires et les heures supplémentaires effectuées par les civils. En outre, la Direction de la vérification interne a procédé à un examen approfondi des programmes de réduction des effectifs militaires et civils.

2.72 Ces vérifications ont été au coeur des améliorations que nous avons observées à la DN. La direction a reconnu l'impartialité et l'exactitude des vérifications et a réagi aux recommandations. Entre autres mesures correctives adoptées, la DN : a établi et diffusé un rapport sur les leçons apprises; a publié des lignes directrices sur les marchés de services personnels conclus pendant la période d'après–mandat et a exercé une surveillance à cet égard; a précisé les critères d'admissibilité aux programmes d'encouragement au départ; et a communiqué régulièrement des rapports d'étape aux organismes centraux et aux cadres supérieurs du Ministère.

Les programmes d'encouragement au départ, à l'intention des cadres de direction, étaient généralement bien gérés

2.73 Nous avons examiné les vérifications, commandées par le Conseil du Trésor, de la Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction couvrant cinq des ministères sélectionnés (l'ACDI, la DN, DRHC, EC et RNCan). Les vérifications ont été déclenchées en raison d'une préoccupation initiale au sujet de la dotation dans le groupe de la direction. Les vérifications ont porté sur 74 mesures d'encouragement au départ destinées à des cadres de direction entre le 1er avril et le 31 décembre 1995. D'après ces rapports de vérification, les programmes d'encouragement au départ pour les cadres de direction avaient été généralement bien gérés. La plupart des départs indemnisés de cadres de direction avaient été effectués conformément aux règles établies. Toutefois, les rapports ont fait état de certains cas douteux. Six cadres de direction ont bénéficié de mesures d'encouragement au départ après avoir été envoyés en affectation spéciale, sans qu'il y ait réduction correspondante du nombre de postes de cadres. Trois cadres de direction se sont prévalus de mesures d'encouragement au départ alors qu'ils étaient en congé non payé.

Certains bénéficiaires de mesures d'encouragement au départ reviennent à la fonction publique

2.74 Le guide du Secrétariat du Conseil du Trésor sur le Régime concernant l'après–emploi dans la fonction publique, publié le 31 juillet 1995, décrit les conditions et les restrictions visant les bénéficiaires de mesures

d'encouragement au départ qui souhaitent par la suite revenir à la fonction publique à titre d'employé ou de contractuel.

2.75 Des bénéficiaires de mesures d'encouragement au départ sont réengagés comme employés. Comme il est indiqué au chapitre 1, les employés peuvent être réembauchés ou renommés à des postes dans la fonction publique, à la DN et à la GRC. Depuis juillet 1995, les employés de toutes les organisations, qui sont de retour à l'intérieur de la période visée par la mesure d'encouragement au départ, doivent rembourser au prorata l'indemnité touchée. Avant juillet 1995, tous les ministères, à l'exception de la DN (secteur militaire), étaient assujettis aux règles exigeant que les personnes réembauchées ou renommées rendent leur indemnité d'encouragement au départ. Avant décembre 1995, les membres de la GRC n'étaient tenus de rembourser la valeur résiduelle de leur indemnité que s'ils étaient engagés en tant que membres portant l'uniforme. En règle générale, le gouvernement ne s'attend pas à ce qu'un grand nombre d'anciens fonctionnaires, qui ont bénéficié de mesures d'encouragement au départ, reviennent à la fonction publique.

2.76 Nous avons observé que, entre février 1992 et mars 1997, environ 600 employés qui avaient touché une indemnité avaient été réembauchés dans l'ensemble des ministères, à la DN et à la GRC. Dans la majorité des cas (486), il s'agissait de la DN. Ce nombre comprend 274 militaires réengagés à la DN comme civils, et 73 comme militaires.

2.77 Environ 130 des 600 employés sont revenus, et ce, pendant la période visée par l'obligation de rembourser au prorata l'indemnité touchée. La plupart des réembauchages (110) concernaient d'anciens employés de la DN. De ce nombre, 75 étaient revenus avant que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse, en juillet 1995, les conditions de remboursement des indemnités. La Défense nationale a indiqué qu'aucune obligation légale imposait aux employés le remboursement de leur indemnité d'encouragement au départ. Voilà qui montre l'importance d'avoir des lignes directrices pour les situations de ce genre.

2.78 Parmi les autres personnes revenues après 1995, quatre à la DN ont remboursé la portion exigée de leur indemnité. Dans tous les cas que nous avons examinés, les règles ont été suivies. Toutefois, nous ne savons pas si les 25 autres personnes qui ont été réembauchées dans d'autres ministères ont remis, comme il se devait, une portion de leur indemnité.

2.79 Des bénéficiaires de mesures d'encouragement au départ sont réengagés comme contractuels. Nous avions également quelques inquiétudes au sujet du non–respect des règles concernant la passation de marchés avec des bénéficiaires de mesures d'encouragement au départ. En vertu des règles du Régime concernant l'après–emploi dans la fonction publique, les anciens fonctionnaires ne peuvent toucher plus de 5 000 $, dans le cadre de marchés de services personnels, pendant la « période de référence » — c'est–à–dire le nombre de semaines visées par le paiement forfaitaire qu'ils ont reçu — qui suit immédiatement leur emploi.

2.80 Nous n'avons pas pu déterminer dans quelle mesure des bénéficiaires de mesures d'encouragement au départ étaient réengagés comme contractuels pendant la « période de référence ». En l'absence de contrôles pour surveiller le retour d'employés, il a été difficile d'assurer un suivi puisqu'une personne peut revenir, au même ministère ou dans un autre ministère fédéral, comme associée ou employée d'une société d'experts–conseils sans que l'on s'en aperçoive.

2.81 À titre d'exemple, la Défense nationale se préoccupait du fait que des militaires ayant bénéficié de mesures d'encouragement au départ aient été réengagés comme contractuel. Le Ministère a donc effectué une vérification interne. Même s'il n'y avait aucun système de suivi particulier à cette fin, une analyse de vérification interne a été faite pour identifier les bénéficiaires de mesures d'encouragement au départ qui sont revenus travailler à titre d'experts–conseils. Il a été établi qu'au cours de la période de deux ans visée par l'analyse, 150 bénéficiaires étaient réengagés comme experts–conseils. Toutefois, en se fondant sur un examen limité d'un échantillon de ces dossiers de contractuels, la Direction de la vérification interne de la DN a indiqué qu'il n'y avait aucune raison de croire que les règles concernant l'après–mandat ou les conflits d'intérêts avaient été enfreintes.

2.82 Certaines lacunes des systèmes et des méthodes de passation de marchés dans le cadre du Régime concernant l'après–emploi dans la fonction publique ont été également relevées dans les rapports de vérification interne de mi–parcours des ministères. Parmi ces lacunes, on citera : un manque de coordination entre les divisions des marchés et des ressources humaines et entre l'administration centrale et les bureaux régionaux pour établir si des employés bénéficiaires d'un paiement forfaitaire avaient par la suite été réembauchés à contrat (dans le secteur militaire de la DN et à la GRC); et le peu d'examens et de surveillance périodiques des marchés conclus avec d'anciens fonctionnaires (dans le secteur civil de la DN et à la GRC).

Résultats

2.83 Nous avons examiné les résultats ministériels de la réduction sous quatre angles différents : tendances au chapitre des dépenses nettes et des dépenses salariales pendant la période de réduction; réductions des effectifs ministériels et nombre d'employés s'étant prévalus des mesures d'encouragement au départ; coûts associés aux programmes d'encouragement au départ; et mesure dans laquelle les ministères atteignent leurs objectifs de réduction.

La plupart des ministères ont réduit leurs niveaux de dépenses

2.84 Vous trouverez à la pièce 2.4 une description des tendances au chapitre des dépenses réelles, entre 1993-1994 et 1996-1997, dans les ministères que nous avons sélectionnés et à l'échelle du gouvernement. Chaque tableau ministériel indique les dépenses nettes (à l'exclusion des paiements de transfert et des frais de la dette publique) et les tendances au chapitre des dépenses salariales brutes.

Pièce 2.4 n'est pas disponible, voir le Rapport

Tendances au chapitre des dépenses nettes et des dépenses salariales au sein du gouvernement et dans certains ministères, entre 1993-1994 et 1996-1997

2.85 Les dépenses ministérielles nettes ont diminué dans trois des ministères que nous avons examinés (EC, la DN et RNCan). Dans les autres ministères, elles ont soit augmenté (SC), soit à la fois augmenté et diminué (la GRC, l'ACDI et DRHC).

2.86 Au cours de cette même période, les dépenses salariales ont suivi une courbe différente. Dans cinq ministères, les niveaux de dépenses ont augmenté au début, puis diminué. Les dépenses nettes et les dépenses salariales du gouvernement du Canada ont eu tendance à chuter après 1994-1995.

Les effectifs ministériels ont été réduits

2.87 Nous avons examiné également l'évolution du nombre d'employés nommés pour une durée indéterminée, depuis la période ayant précédé les réductions jusqu'au 31 mars 1997. La pièce 2.5 indique la tendance au sein de chaque ministère échantillonné, de même que le nombre d'employés ayant bénéficié d'une mesure d'encouragement au départ au cours de cette même période.

Pièce 2.5

Variation nette du nombre d'employés nommés pour une période indéterminée et du nombre d'employés qui ont profité des mesures d'encouragement au départ entre l'année de référence et le 31 mars 1997

Ministère[1]	Nombre d'employés nommés pour une période indéterminée (année de référence)	Nombre d'employés nommés pour une période indéterminée (31 mars 1997)	Diminution (augmentation) du nombre d'employés nommés pour une période indéterminée	Nombre d'employés qui ont profité des mesures d'encouragement au départ	Différence entre l'évolution du nombre d'employés nommés pour une période indéterminée et le nombre d'employés qui ont profité des mesures d'encouragement
DN	117 682	81 023	36 659?	22 256	14 403
DRHC	22 639	18 399	4 240?	4 439	-199
RNCan	4 599	3 516	1 083?	1 076	7
EC	5 004	4 239	765?	811	-46
GRC	21 122	20 675	447?	971	-524
ACDI	1 207	1 208[2]	(1)	83	-84
SC	4 511	4 533	(22)	6	-28

Notes

1 Année de référence : 1991-1992 pour la DN, 1992-1993 pour la GRC et 1994-1995 pour les autres ministères.

2 Le nombre d'employés de l'ACDI nommés pour une période indéterminée au 31 mars 1997 comprend 58 employés du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Programme de l'Europe centrale et de l'Est) qui ont été transférés à l'ACDI en 1995-1996.

Source : données quantitatives au sujet des employés nommés pour une période indéterminée fournies par des ministères (la DN, la GRC, l'ACDI et SC) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (DRHC, RNCan et EC); renseignements sur les mesures d'encouragement au départ obtenus des ministères intéressés; nous n'avons pas vérifié les données précitées, à l'exception de celles fournies par la DN

2.88 Nous avons constaté que dans cinq des sept ministères, le nombre d'employés nommés pour une période indéterminée a diminué au cours de la période visée par les réductions. Seuls l'ACDI et Statistique Canada ont enregistré une hausse du nombre d'employés nommés pour une période indéterminée. Dans la plupart des ministères, le nombre d'employés ayant bénéficié de mesures d'encouragement au départ est plus élevé que le nombre d'employés nommés pour une période indéterminée qui ont été mis en disponibilité, pour les raisons suivantes :

- des employés ont été transférés au ministère pendant l'Examen des programmes (l'ACDI);
- de nouvelles initiatives ont été financées et il a fallu ajouter des ressources humaines (SC et la GRC);
- le transfert de tâches à des civils, la reclassification de postes d'employés en uniforme et le remplacement d'employés en uniforme qui ont quitté en bénéficiant d'une mesure d'encouragement (la GRC);

- l'augmentation, par des parties contractantes, du nombre de postes relatifs aux services municipaux et provinciaux de police à contrat (la GRC).

2.89 À la DN, cependant, le nombre d'employés nommés pour une période indéterminée visés par les réductions excédait de beaucoup le nombre d'employés ayant bénéficié de mesures d'encouragement au départ.

2.90 Vous trouverez à la pièce 2.6 un résumé de certains coûts additionnels associés aux mesures d'encouragement au départ, au 31 mars 1997. Ces coûts variaient considérablement parmi les ministères sélectionnés. Ces différences peuvent s'expliquer par certains facteurs, notamment le nombre et le type de mesures d'encouragement au départ appliquées par les ministères, le taux d'attrition naturelle utilisé pendant les réductions et le profil des employés qui ont quitté (par exemple, les employés moins bien rémunérés comparativement aux employés mieux rémunérés).

Pièce 2.6

Coûts additionnels associés aux mesures d'encouragement au départ entre l'année de référence et le 31 mars 1997

Ministère[1]	Paiements forfaitaires[2] (en millions de dollars)	Coût estimatif de l'exonération de la réduction de la pension pour le Programme d'encourage-ment à la retraite anticipée (en millions de dollars	Coût total associé aux mesures d'encouragement au départ (en millions de dollars)	Nombre d'employés qui ont bénéficié des mesures d'encouragement au départ
DN	799	78	877	22 256
DRHC	143	247	390	4 439
RNCan	48	49	97	1 076
EC	35	47	82	811
GRC	44	3	47	971
ACDI	3	7	10	83
SC	0,2	0,4	0,6	6

Notes

1 Année de référence : 1995-1996 pour tous les ministères sauf la DN (1991-1992) et la GRC (1994-1995).

2 Les paiements forfaitaires comprennent les prestations exposées à l'annexe A du chapitre 1. Ils ne comprennent pas les indemnités de départ versées au taux de mise en disponibilité.

Source : données quantitatives fournies par les ministères précités

Les ministères atteignent leurs objectifs de réduction

2.91 Les ministères que nous avons examinés ont atteint leurs objectifs de réduction des dépenses en 1995-1996 et en 1996-1997. Nous nous attendons à ce que la plupart d'entre eux soient en mesure de respecter leurs objectifs de réduction au cours de chacune des deux autres années de l'Examen des programmes si le gouvernement maintient son intention de réduire ses dépenses.

2.92 Comme nous l'avons indiqué au chapitre 1, cela s'explique surtout du fait que la réduction des dépenses qui découle de l'Examen des programmes est soustraite des budgets ministériels au début de chaque exercice. En outre, nous avons examiné dans quelle mesure les ministères ont respecté les niveaux budgétaires recommandés par le Conseil du Trésor pour la période de l'Examen.

2.93 Nous avons passé en revue l'ensemble des fonds disponibles pour l'utilisation (pouvoir de dépenser) de chacun des sept ministères ainsi que leurs dépenses réelles nettes pour 1995-1996 et 1996-1997. Les fonds disponibles comprennent tous les changements touchant les fonds des ministères, notamment les réductions budgétaires et les sommes accordées pour de nouvelles initiatives. Nous avons constaté que, du point de vue de la réduction des dépenses, tous les ministères ont respecté leurs plafonds de financement au cours de cette période de deux ans.

Répercussions

2.94 Tout changement fondamental comporte des risques : risque que le moment soit mal choisi; risque que ce qui est prévu ou demandé ne se réalise pas; risque que des conséquences non désirées se produisent; risque qu'à long terme la situation soit pire que le statu quo. L'Examen des programmes et les autres changements s'opérant dans l'ensemble des ministères comportaient de tels risques. Comme nous l'avons signalé précédemment, les objectifs fixés quant aux réductions des dépenses ministérielles — l'objectif premier de l'Examen des programmes — sont atteints. En outre, l'Examen des programmes a fourni une occasion commune de changer l'orientation du gouvernement et son mode de fonctionnement.

2.95 Nos constatations ont été basées sur des études ministérielles, sur les rapports de vérification de mi–parcours des ministères et sur des entrevues avec des gestionnaires, des employés et des représentants syndicaux. L'Examen des programmes et les autres initiatives ministérielles de changement n'étant pas terminés, toute évaluation des répercussions des réductions des effectifs doit être considérée comme préliminaire. Toutefois, nos travaux de vérification nous permettent d'obtenir un aperçu immédiat.

Les fonctions essentielles ont été maintenues dans les ministères les moins touchés

2.96 Parmi les sept ministères que nous avons sélectionnés, la GRC, l'ACDI et Statistique Canada étaient au nombre des organisations les moins touchées. Nous avons constaté qu'ils avaient à la fois les moyens et l'intérêt nécessaires pour s'assurer que les exigences de réduction des effectifs ne faisaient pas obstacle aux fonctions et aux activités essentielles.

2.97 En date de mars 1997, la majorité des réductions des effectifs à la GRC, dans le cadre de la phase I de l'Examen des programmes, touchaient des fonctions administratives. Des réductions ont aussi été faites dans les services de police aux aéroports et dans d'autres activités annexes, mais les activités policières de base ont été protégées. De plus, la GRC a eu recours à d'autres techniques pour réaliser des économies dans les dépenses de fonctionnement, par exemple en confiant à des civils des postes occupés auparavant par des membres en uniforme de la GRC. Pour ce qui est des réductions découlant de la phase II de l'Examen des programmes, la GRC entend les effectuer en supprimant le financement fédéral destiné aux services de police aux neufs aéroports internationaux du Canada. Elle n'offrira plus de services dans quatre de ces aéroports et elle recouvrera les coûts de ses services dans les cinq autres. Les autres réductions seront opérées au moyen de diverses initiatives, y compris des mesures de recouvrement des coûts.

2.98 Statistique Canada a adopté une politique de non–licenciement; il a plutôt effectué les réductions des dépenses nécessaires en réduisant ou en éliminant certaines activités d'enquête et en réaffectant les employés touchés ou encore en restructurant ses méthodes d'enquête automatisées. L'ACDI a fait des coupures dans le

montant d'aide à l'étranger et dans ses budgets de fonctionnement et de dépenses salariales, les coupures étant moins importantes dans ce dernier cas.

2.99 Avant l'Examen des programmes, l'ACDI et la GRC avaient tous deux apporté des changements fondamentaux à leur structure et à leur mode de fonctionnement. Ces initiatives à long terme sont demeurées une priorité, même lorsqu'ont été annoncées les compressions découlant de l'Examen des programmes. En fait, les exigences de l'Examen ont accéléré la mise en oeuvre des initiatives de changement ministérielles qui étaient en cours.

Certaines répercussions opérationnelles ont été relevées

2.100 Les employés que nous avons interviewés à RNCan, à DRHC, à Environnement Canada et à la DN ont fait ressortir certaines répercussions opérationnelles importantes attribuables aux réductions découlant de l'Examen des programmes. Par exemple, aux Services météorologiques d'Environnement Canada, on a accéléré à tel point l'automatisation prévue et la fusion d'un certain nombre de bureaux météorologiques, qu'on est aujourd'hui moins apte à respecter certaines lignes directrices de l'Organisation météorologique mondiale.

2.101 Certains scientifiques de RNCan ont indiqué que, en raison des réductions, ils n'ont désormais ni les fonds ni le personnel technique nécessaires. D'autres ont signalé que le départ de certains scientifiques chevronnés pourrait avoir une incidence négative sur la réputation de leur organisation et, par conséquent, sur sa capacité d'obtenir le financement nécessaire.

2.102 Bien que DRHC ait rapporté une certaine amélioration de son niveau de productivité global, certains indices de problèmes opérationnels attribuables aux réductions des effectifs ont été relevés. Le départ d'employés expérimentés et la fermeture de plusieurs bureaux ont eu, dans une certaine mesure, des répercussions sur le niveau de service personnalisé offert aux clients. Certains gestionnaires nous ont confié que les fermetures de bureaux ont allongé, dans certains cas, le temps que doivent attendre les clients avant d'obtenir un service personnalisé.

2.103 À la Défense nationale également, les Forces canadiennes n'étaient plus en mesure de fonctionner normalement à la suite des importantes réductions des effectifs et des missions imprévues de maintien de la paix, qui ont provoqué un manque de personnel à l'intérieur de principaux groupes professionnels militaires. D'après les rapports de vérification interne, les deux premières années des réductions à la DN ont causé des pénuries d'employés dans six métiers reliés au combat et chez les techniciens de véhicules. Des problèmes semblables ont fait surface en 1995, concernant cette fois des pilotes, des signaleurs navals, des opérateurs de radio navale et des policiers militaires. Il a donc fallu faire du recrutement supplémentaire.

2.104 Avec les réductions des dépenses, nombre de ministères disposent de moins de fonds et d'effectifs pour respecter des priorités nouvelles ou changeantes. La marge de manoeuvre financière dont ils disposaient dans le passé pour relever ces défis a considérablement diminué. Plus que jamais, les ministères sont forcés de faire des choix entre des programmes et des projets qu'ils ne peuvent plus financer, des pratiques et des méthodes qu'ils ne peuvent plus suivre et des services qu'ils devront fournir différemment ou abandonner.

2.105 RNCan fournit une bonne illustration des conséquences d'une absence de marge de manoeuvre financière. Au cours de 1997, le Ministère a reporté ses allocations budgétaires pour répondre aux exigences de la restructuration et d'autres initiatives, ce qui a donné lieu à de nouvelles réductions des effectifs. Les syndicats s'y sont farouchement opposés et la réaction des employés a été négative, bien qu'il ait été encore possible de profiter des mesures d'encouragement au départ.

Les ministères comprennent mieux leurs programmes et leurs fonctions

2.106 La plupart des ministères que nous avons examinés ont indiqué que l'Examen des programmes avait permis aux gestionnaires de mieux comprendre leurs programmes, leurs fonctions et leurs activités, leur mode de fonctionnement et leur apport. Ainsi, dans nombre de cas, ces ministères ont franchi un premier pas vers une amélioration de la gestion du Système de gestion des dépenses, de la planification des activités et des rapports sur le rendement.

Répercussions des réductions des effectifs sur les ressources humaines

2.107 Nous avons relevé certaines questions préliminaires de ressources humaines, à la suite de nos travaux de vérification dans les sept ministères et de notre examen des rapports de vérification de mi–parcours de 30 autres ministères. En résumé, nos constatations sont les suivantes :

- le moral des employés est peu élevé;
- les employés font moins confiance à la direction et leur loyauté envers l'organisation s'est effritée;
- certains employés ont emporté avec eux des compétences et une expérience précieuses;
- la charge de travail des employés s'est accrue;
- les employés éprouvent une plus grande incertitude quant à l'orientation future de la fonction publique et de leur ministère.

2.108 Certains gestionnaires et employés de RNCan, d'Environnement Canada et de DRHC ont noté une augmentation générale de la charge de travail par employé. Des pénuries d'employés qualifiés et expérimentés ont été relevées à la DN, à DRHC, à Environnement Canada et à RNCan. L'incertitude des employés quant à leur avenir et à celui de leur organisation a augmenté dans certains ministères en raison, entre autres, des objectifs de réduction changeants. Bien que tous ces facteurs aient des répercussions négatives sur le moral des employés, on ne peut non plus sous–estimer l'influence de situations prolongées comme les restrictions financières et les gels de salaire, avant et pendant cette période de compressions.

2.109 Toutefois, nous avons reçu également des commentaires favorables sur les répercussions qu'avaient eues, sur les ressources humaines, les réductions des effectifs. Les employés et les représentants syndicaux de certains ministères ont louangé la façon dont les gestionnaires ont géré les réductions. Très peu de griefs ont été déposés dans les sept organisations. Les gestionnaires ont aussi noté que les réductions des effectifs et les mesures financières d'encouragement au départ avaient suscité une occasion de renouvellement et de restructuration des effectifs, en permettant la mise en disponibilité des employés considérés comme peu aptes à assumer des responsabilités futures dans la nouvelle structure ministérielle.

La répartition en fonction de l'âge a changé dans les ministères

2.110 Nous avons examiné la répartition en fonction de l'âge dans les sept ministères, avant les réductions des effectifs et au 31 mars 1997. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, plus d'employés des ministères étaient maintenant d'âge moyen. En 1997, il y avait proportionnellement moins d'employés âgés de moins de 40 ans que cinq ans plus tôt. À la DN, par exemple, le personnel civil âgé de moins de 40 ans est en baisse d'environ 7 p. 100 depuis 1992, tandis que le nombre d'employés entre 40 et 50 ans a augmenté de 15 p. 100. Ce changement est logique puisqu'un départ sur trois environ touchait un employé âgé soit de moins de 40 ans, soit de 60 ans ou plus.

Certains groupes professionnels ont considérablement diminué

2.111 D'après notre examen des ministères sélectionnés, certains groupes professionnels ont été très touchés, dans une large mesure, par les réductions des effectifs opérées entre mars 1995 et mars 1997 :

- le groupe des services administratifs a diminué de 22 p. 100 à DRHC et de 19 p. 100, à RNCan;

- le groupe des commis aux écritures et aux règlements a diminué de 31 p. 100 à RNCan et de 22 p. 100, à DRHC;

- le groupe des services de secrétariat a diminué de 44 p. 100 à DRHC, de 40 p. 100 à RNCan, de 29 p. 100 à la GRC (fonctionnaires) et de 21 p. 100 à Environnement Canada;

- les groupes du soutien administratif civil et de l'exploitation de la DN ont été réduits d'environ 30 p. 100.

2.112 En outre, nous avons noté qu'à RNCan, le groupe de la direction avait diminué de 29 p. 100 depuis 1995. À la DN, depuis 1992, le nombre d'employés de grades supérieurs (lieutenant colonel et niveaux supérieurs) a diminué de 24 p. 100. D'après notre examen des données du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant la situation à Ressources naturelles Canada et à Environnement Canada, deux importants ministères à vocation scientifique, le nombre d'employés nommés pour une période indéterminée dans les groupes des sciences et de la technologie a diminué d'environ 23 p. 100 depuis 1994. On ne connaîtra l'incidence des réductions qu'à la fin de l'Examen des programmes en 1998-1999.

Conclusion

Leçons apprises et recommandations

Les initiatives de réduction nécessitent une gestion efficace

2.113 Notre examen du leadership des ministères ainsi que des pratiques en matière de planification et de mise en oeuvre a confirmé que les réductions des dépenses et des effectifs nécessitent une gestion efficace. Dans les sept ministères sélectionnés, nous avons constaté le leadership et la forte participation des cadres supérieurs. Tout processus de changement d'une ampleur de celle de l'Examen des programmes nécessite un engagement politique continu et un leadership de la haute direction pour assurer l'atteinte des buts et le maintien de l'orientation.

La préparation au changement constitue un avantage

2.114 Plus que jamais, la gestion du changement fait maintenant partie intégrante des éléments nécessaires à la survie dans les secteurs public et privé. L'optique de nombreuses organisations évolue et ces dernières considèrent maintenant le changement comme un préalable à la viabilité continue d'une organisation. Ce genre de changement dans la culture de gestion se fait également sentir dans les ministères que nous avons examinés, et ceux–ci reconnaissent la nécessité de prévoir des mécanismes pour y faire face.

2.115 La planification stratégique a été un important facteur de gestion efficace des réductions ministérielles. Les ministères qui étaient déjà en voie de repenser leurs fonctions et leurs structures opérationnelles ont mieux réussi à

exploiter efficacement le peu de temps dont ils disposaient pour planifier les réductions des dépenses. Ils ont pu également intégrer leurs initiatives de réduction à leurs efforts de restructuration.

2.116 Certains des ministères faisant partie de l'échantillon avaient amorcé déjà un exercice de planification et de préparation avancées au moment du déclenchement de l'Examen des programmes. Statistique Canada constitue un bon exemple d'adaptation structurelle continue face au changement; il a apporté des changements à son infrastructure de planification, de fonctionnement et de surveillance pour faire face à l'ampleur du changement continu anticipé.

2.117 À notre avis, l'Examen des programmes a accordé suffisamment de temps (trois ans) à la plupart des ministères pour qu'ils puissent mener à bien chaque étape des réductions nécessaires. Ainsi, ils ont pu élaborer un grand nombre d'options, adopter une approche à plus long terme et effectuer une transition plus ordonnée.

Il faut mettre davantage l'accent sur les coûts

2.118 Les ministères ont clairement mis l'accent sur les objectifs de réduction, qu'ils ont souhaité faire avec compassion et en temps utile. Cependant, ils ont accordé moins d'attention à la gestion des coûts, ce qui, combiné au nombre et à l'importance des mesures d'encouragement au départ, a contribué à générer des coûts de réduction plus élevés que prévu dans certains ministères.

2.119 Selon nous, le Secrétariat du Conseil du Trésor aurait pu faire davantage pour que les ministères rendent compte pleinement du recours aux coûteuses mesures d'encouragement au départ. Même si la « récupération » était un bon concept, plusieurs préoccupations ont été soulevées quant à la façon dont elle a été pensée, appliquée et calculée au niveau des ministères. Nous avons noté quelques améliorations depuis notre vérification de 1992, mais les ministères continuent d'accorder peu d'importance aux coûts des réductions des effectifs.

2.120 À l'avenir, le Secrétariat du Conseil du Trésor aura besoin de joindre ses efforts à ceux des ministères pour qu'ils réalisent un juste équilibre entre le respect des objectifs de réduction, atteints avec compassion et en temps utile, et la gestion des coûts des programmes de réduction.

2.121 Au terme de l'Examen des programmes, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait déterminer, de concert avec les ministères, les coûts finals des réductions des effectifs et les réductions définitives des dépenses salariales. Il devrait veiller à ce que le Parlement en soit dûment informé.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Les ministères nous communiquent régulièrement les coûts des réductions des effectifs et les réductions des dépenses. Nous acceptons de présenter un rapport détaillé à la fin de l'Examen des programmes, qui est prévue pour mars 1999.*

2.122 Une bonne gestion repose sur l'existence de données opportunes et exactes. Il n'y a pas que les initiatives de réduction qui doivent être appuyées par des données. Tout processus complexe de prise de décisions doit comporter un accès à des données valables. Nous avons constaté que les ministères avaient éprouvé, au départ, certaines difficultés à obtenir et à fournir les données sur les finances et les ressources humaines dont ils avaient besoin. Les ministères qui étaient déjà en voie de réduire ou de modifier leurs organisations au moment du déclenchement de l'Examen des programmes avaient rapidement accès à l'information de gestion nécessaire pour les aider à répondre aux exigences de réduction. D'autres y sont arrivés au fil du temps.

2.123 En tout premier lieu, dans le contexte d'un futur changement de cette ampleur, les ministères devraient s'assurer qu'ils disposent en permanence des données sur les finances et les ressources humaines dont ils ont besoin.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera de veiller à ce que les systèmes d'information financière et d'information sur les ressources humaines répondent adéquatement aux exigences en matière de gestion et de communication de l'information. Nous apporterons les améliorations souhaitées, en collaboration avec les ministères, et nous leur faciliterons davantage l'accès aux bases de données intégrées du Secrétariat du Conseil du Trésor.*

Il faut des ressources humaines durables et adaptables pour relever les défis de demain

2.124 À la lumière des activités continues de réduction des effectifs, ainsi que d'autres changements ministériels, il est essentiel que les ministères poursuivent leurs efforts en vue d'établir et d'évaluer les répercussions des récentes réductions sur la composition et le rendement de leurs effectifs. Le départ des employés plus jeunes et plus vieux pose des défis bien particuliers pour l'avenir. Parmi les aspects clés à considérer, notons : le changement des niveaux généraux d'expérience et de compétence des employés; la vulnérabilité aux départs futurs attribuables à l'attrition et aux retraites; et la nécessité d'adopter des stratégies de recrutement différentes et accélérées.

2.125 En 1997, le Bureau du Conseil privé a lancé un programme visant l'ensemble de la fonction publique, qu'il a baptisé La Relève. Son objectif consiste non seulement à régler des problèmes de ressources humaines de longue date, mais encore à faire face aux conséquences des réductions des effectifs opérées dans le cadre de l'Examen des programmes. L'objectif ultime est de revitaliser la fonction publique en tant qu'institution.

2.126 Les ministères devraient continuer à examiner les répercussions des réductions des dépenses sur la composition et le profil de compétences de leurs effectifs actuels et établir des plans pour relever les prochains défis.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *La Relève a fait ressortir l'urgence de la planification des ressources humaines et la nécessité de soutenir les employés, de sorte qu'ils continuent de fournir des services de haute qualité aux contribuables canadiens.*

Il faut accorder une priorité aux répercussions des réductions sur les ressources humaines

2.127 De façon générale, dans les ministères examinés, nous avons relevé de bons exemples où l'on a fait preuve de compassion et de sensibilité à l'égard des employés qui quittaient. Toutefois, les effectifs qui restent en poste peuvent être vulnérables. Dans son *Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, publié en 1997, le greffier du Conseil privé est d'avis que la fonction publique connaît actuellement une « crise tranquille », alimentée en partie par les résultats de récentes réductions des effectifs. Nos constatations quant aux répercussions sur les ressources humaines, particulièrement dans les ministères les plus touchés, vont dans le sens de cette préoccupation.

2.128 La direction et les employés se soucient de la perte d'une expérience précieuse et d'employés compétents, de la charge de travail par employé visiblement élevée et de l'incertitude quant à l'orientation future des ministères. Cela exprime bien le climat actuel qui prévaut dans ces ministères.

2.129 La direction doit maintenant concentrer ses efforts sur les employés qui restent en fonction, une fois les réductions effectuées. Pour y arriver, il faudra mettre l'accent sur les effectifs ministériels qui demeurent en poste dans la perspective de changements aux méthodes de travail, du recyclage des employés et des exigences futures en matière de charge de travail et de productivité.

À propos de la vérification

Objectifs

- Déterminer la mesure dans laquelle les objectifs fixés de réduction des dépenses ou, le cas échéant, de réduction des effectifs ont été atteints ou le seront vraisemblablement.

- Établir les coûts des réductions des effectifs et vérifier la mesure dans laquelle les initiatives ont engendré des économies.

- Évaluer la mesure dans laquelle les programmes d'encouragement au départ ont été gérés conformément aux politiques, aux directives ou aux lignes directrices pertinentes.

- Dégager des leçons qui pourraient être utiles à l'avenir.

Étendue

Nous avons examiné les efforts de réduction des dépenses et des effectifs déployés par les organismes centraux aussi bien que par les ministères, du point de vue du leadership, de l'obligation de rendre compte, de la planification, de la mise en oeuvre, des coûts, des résultats et des répercussions sur les ministères et les employés.

Nous avons analysé l'évolution des réductions des dépenses et des effectifs au fil des années, en accordant une attention particulière à la gestion et aux résultats des réductions annoncées depuis 1995, dans le contexte de l'Examen des programmes. Notre vérification a porté sur les programmes d'encouragement au départ décrits dans le sommaire de l'annexe A du chapitre 1, soit la Directive sur le réaménagement des effectifs, le Programme de réduction des forces, le Programme de réduction du personnel civil, le Programme d'encouragement à la retraite anticipée, la Prime de départ anticipé, la Directive sur le réaménagement des effectifs de la GRC et la Politique de transition dans la carrière pour les cadres de direction. Nous avons également examiné les résultats des réductions des effectifs découlant de projets de privatisation et de cession.

Au chapitre 1, nous faisons état des activités des organismes centraux, dont le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé, liées aux réductions des dépenses et des effectifs. Nous nous sommes penchés sur des questions telles que la planification, la direction et l'orientation centrales, ainsi que sur le cadre de gestion et de responsabilisation et l'obtention des résultats globaux. Notre vérification n'a pas porté sur le fondement des décisions prises relativement aux réductions des dépenses, ni sur l'évaluation des répercussions des réductions des effectifs sur les personnes qui avaient déjà quitté la fonction publique.

Au chapitre 2, nous examinons la gestion et la mise en oeuvre des réductions des dépenses et des effectifs dans les sept ministères que nous avons choisis pour effectuer une vérification détaillée, à savoir l'Agence canadienne de développement international, Environnement Canada, Développement des ressources humaines Canada, la Défense nationale (militaires et civils), Ressources naturelles Canada, la Gendarmerie royale du Canada (membres en uniforme et civils) et Statistique Canada.

Critères

Les critères utilisés aux fins de cette vérification ont été tirés des politiques, des directives et des lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que des meilleures pratiques de réduction des dépenses et des effectifs recensées dans les secteurs public et privé.

Nous nous attendions à ce que :

- les objectifs, les buts et les paramètres des initiatives de réduction des dépenses et des effectifs soient clairs et conformes à l'intention du gouvernement;
- les motifs à l'appui des décisions relatives aux réductions soient suffisamment bien exposés;
- les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte soient clairement définis et communiqués;
- les cadres des organismes centraux et les hauts fonctionnaires des ministères clarifient au moment opportun les attentes relatives à l'initiative de réduction ainsi que les méthodes à appliquer;
- des plans soient dressés pour assurer la mise en oeuvre efficace des réductions tant dans les ministères qu'à l'échelle de la fonction publique;
- des mécanismes valables soient mis en place pour surveiller l'évolution de la situation, et voir à ce que les rajustements nécessaires soient apportés;
- les réductions soient effectuées conformément à l'esprit et à la lettre des politiques et des directives pertinentes des organismes centraux et des ministères, y compris les lignes directrices sur l'éthique et les conflits d'intérêts;
- les résultats soient évalués et analysés périodiquement, et à ce que des mesures correctives soient prises au besoin;
- les réductions des dépenses, les réductions des effectifs et les économies soient réalisées conformément aux objectifs approuvés;
- les répercussions des réductions soient établies;
- les résultats, y compris les réductions des effectifs, les coûts, les économies et les répercussions, soient communiqués aux autorités compétentes.

Méthode

Nous avons examiné principalement les réductions des dépenses et des effectifs que le gouvernement et les ministères ont effectuées entre avril 1995 et mars 1997 et, dans une certaine mesure, les réductions prévues jusqu'au mois de mars 1998. Dans le cas de la Défense nationale, nous avons fait porter notre vérification sur la période allant de 1991 à 1997, afin d'examiner les programmes de réduction des forces et du personnel civil du Ministère. Nos travaux de vérification de la GRC ont porté sur la période d'avril 1994 à

mars 1997. Nous nous sommes appuyés, le cas échéant et dans la mesure du possible, sur les vérifications qui ont été effectuées pour le compte des organismes centraux et des ministères que nous avons examinés.

Nous nous sommes penchés sur les compressions des dépenses et des effectifs depuis les premières réductions effectuées dans les années 60, pour comprendre l'évolution de la question et les antécédents connexes. Nous avons passé en revue les meilleures pratiques relatives aux initiatives de réduction dans les secteurs tant public que privé, au Canada ainsi qu'aux États–Unis, en Australie et en Nouvelle–Zélande.

Aux fins de notre vérification, nous avons mené des entrevues, examiné des documents et analysé l'information consignée dans de nombreux systèmes d'information gérés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le cas échéant, nous avons eu recours aux vérifications et aux activités de suivi pertinentes menées par le Bureau du vérificateur général du Canada.

Équipe chargée de la vérification pour les chapitres 1 et 2

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeurs principaux : Jacques Goyer et Ron Wolchuk

Louis Bisson	John Holmes
Claude Brunette	Manfred Kühnapfel
Janique Caron	Annie Lavoie
Sophie Chen	Jacques Leduc
Denise Coudry–Batalla	Gerald Rosinski
Martin Dompierre	Yvon Roy
Judith Farley	Don J. Smith
Catherine Gendron	Alain Soublière
Ernie Glaude	Chantal Thibaudeau
Lilian Goh	Dan Thompson

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Jacques Goyer (chapitre 1) ou M. Ron Wolchuk (chapitre 2).

Chapitre 3

Défense nationale

Équiper et moderniser les Forces canadiennes

Table des matières

	Page
Points saillants	3-5
Introduction	3-7
Une force polyvalente est requise	3-7
Les fonds pour la modernisation de l'équipement sont à la baisse	3-8
Inquiétudes formulées dans le cadre de vérifications antérieures	3-8
Objet de la vérification	3-9
Observations	3-9
Les Forces canadiennes tentent de composer avec des lacunes et des pénuries d'équipement	3-9
Les groupes opérationnels navals ont besoin d'un meilleur soutien	3-10
L'armée de terre a du mal à suivre les progrès technologiques	3-11
La force aérienne fait face à des problèmes de désuétude	3-12
Moins d'argent pour les dépenses en capital	3-13
Le Ministère, faute de moyens financiers, ne peut se procurer tout l'équipement prévu pour moderniser entièrement les Forces canadiennes	3-13
Option 1 : maintenir le statu quo	3-15

Option 2 : trouver plus d'argent pour la modernisation de l'équipement 3-16

Option 3 : repenser, sur le plan stratégique et à long terme, la structure et le fonctionnement des Forces canadiennes 3-16

La hausse des coûts d'exploitation de l'équipement compromet les fonds alloués aux dépenses en capital 3-17

L'achat de nouvel équipement grève davantage le budget 3-19

La modernisation de l'équipement doit être mieux orientée 3-20

Les données sur le rendement ne sont pas encore connues 3-20

Les priorités ne sont pas claires 3-20

Les scénarios devant servir de guide aux planificateurs ne sont pas entièrement élaborés 3-21

Il faut un cadre pour guider la modernisation 3-21

Certains pays sont mieux à même d'assortir les ressources aux besoins de défense 3-22

D'autres pays obtiennent de meilleurs résultats 3-22

Conclusion et recommandations 3-25

À propos de la vérification 3-27

Pièces

3.1 Tendance prévue au chapitre des dépenses en capital 3-14

3.2 La majorité des coûts de fonctionnement et d'entretien de l'équipement sont fixes 3-18

3.3 Tendances prévues des dépenses en capital par rapport aux autres dépenses 3-19

Défense nationale

Équiper et moderniser les Forces canadiennes

Points saillants

3.1 Une force moderne, polyvalente et apte au combat, capable de « se battre aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs », voilà ce dont le Canada a besoin pour remplir les engagements de sa politique de défense. Celle–ci n'exige pas toutefois que les Forces canadiennes possèdent tous les éléments de la panoplie militaire.

3.2 Selon les représentants du ministère de la Défense nationale, les engagements pris dans le Livre blanc du Canada sont définis en fonction des capacités de défense des Forces canadiennes. Or, nous avons constaté, sur le plan de l'équipement, de nombreuses lacunes qui restreignent ces capacités.

3.3 Si le statu quo persiste, les fonds dont le Ministère dispose pour les dépenses en capital ne seront peut–être pas suffisants pour équiper et moderniser la force, comme le prévoit actuellement la Défense nationale. Les responsables nous ont indiqué qu'ils devraient être en mesure d'accroître la part du budget consacrée aux dépenses en capital. Néanmoins, ils s'attendent à ce qu'il faille procéder à des choix difficiles.

3.4 Les coûts liés au personnel, au fonctionnement et à l'entretien sont à la hausse, ce qui réduit davantage la portion du budget consacrée aux biens d'équipement.

3.5 Nous avons constaté que le Ministère n'a pas de cadre stratégique adéquat pour administrer le montant de quelque 1,4 milliard de dollars qu'il dépense chaque année afin de moderniser l'équipement. Il n'a pas encore de scénarios opérationnels bien établis pour orienter les planificateurs, et il ne dispose pas d'information sur le rendement qui permette de déterminer les écarts.

3.6 Certains pays — notamment les États–Unis et la Nouvelle–Zélande — ont fait figure de proue dans la façon dont les systèmes de budgétisation et de gestion de leur gouvernement assurent une gestion active de la politique et des ressources en matière de défense.

Introduction

Une force polyvalente est requise

3.7 En 1994, le gouvernement fédéral publiait son Livre blanc sur la Défense en vue de « guider les activités du Ministère et des Forces jusqu'au seuil du siècle prochain et au–delà ». D'après le Livre blanc, les Forces canadiennes doivent être polyvalentes et aptes au combat afin de pouvoir se battre aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs. On y reconnaît cependant que le Canada ne peut couvrir toute la gamme des activités militaires imaginables, mais que les Forces canadiennes doivent être capables de défendre le pays ainsi que l'Amérique du Nord, en collaboration avec les militaires américains, sur terre, en mer et dans les airs. Elles doivent également pouvoir contribuer à la paix et à la sécurité internationales.

3.8 L'armée de terre doit être composée de trois groupes–brigades, bien équipés pour exécuter leurs tâches. Quant à la marine, elle doit fournir deux groupes opérationnels navals, de façon à équilibrer la répartition des unités de la flotte entre les deux océans bordant le Canada. Enfin, la force aérienne doit conserver les capacités requises pour mener des opérations nationales et internationales, pour lesquelles il lui faut notamment utiliser des chasseurs et des aéronefs de transport, des appareils de recherche et de sauvetage, et des appareils permettant de fournir un appui aérien maritime et tactique.

3.9 La politique de défense de 1994 annonçait des réductions dans la plupart des secteurs de défense. En conséquence, le Ministère a diminué les dépenses prévues pour l'équipement de 15 milliards de dollars sur 15 ans. Certains projets d'équipement ont été éliminés, réduits ou reportés. Le gouvernement veut que la Défense nationale prolonge la vie de son équipement, lorsqu'il est rentable et prudent de le faire, et qu'elle n'achète du nouvel équipement que si celui–ci est indispensable au maintien des capacités essentielles. Les ressources doivent être transférées « là où le besoin s'en fait le plus sentir, à savoir principalement aux éléments terrestres de combat et d'appui ».

3.10 En 1994, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la politique de défense du Canada reconnaissait que « plus le budget est réduit, moins on dispose de matériel et plus celui–ci est désuet ». Il ajoutait aussi que « les compressions budgétaires risquent d'empêcher les Forces canadiennes d'effectuer les tâches que voudrait leur confier le gouvernement ».

3.11 Le Comité concluait que les Forces canadiennes ne pourraient se contenter de moins. Il affirmait en effet que « notre armée est à peine suffisante actuellement » (1994). De l'avis du Comité, « pour que les militaires puissent faire le travail exigé d'eux, il faut réviser en profondeur leur mission et répartir différemment les ressources qui leur sont accordées ».

3.12 Le Comité priait le Parlement de s'intéresser de plus près aux questions de défense. Il estimait que le Sénat et la Chambre des communes devaient examiner régulièrement la politique de défense et les questions de budgétisation et d'acquisition.

Les fonds pour la modernisation de l'équipement sont à la baisse

3.13 Le renouvellement de l'équipement des Forces canadiennes est une priorité de la politique de défense depuis les années 70, mais les récentes compressions du budget de défense ont ralenti la cadence de la modernisation. La politique de défense de 1987 reconnaissait que la diminution, pendant des années, des dépenses en matière de nouvel équipement engendrait une lacune considérable dans la capacité des militaires de remplir leurs

engagements. Pour remédier à ce problème, le gouvernement a annoncé, dans sa politique, qu'il modifierait certains engagements et qu'il amorcerait une longue période de financement « constant, prévisible et honnête ».

3.14 À la fin des années 80, les dépenses d'équipement représentaient environ 20 p. 100 du budget de défense, si l'on tient compte des modifications apportées à la comptabilisation des dépenses liées à la recherche et au développement ainsi qu'aux munitions. Le gouvernement avait alors constaté que même ce niveau de financement ne suffirait pas à « rattraper le retard accumulé depuis les années 60 ». Malgré tout, les dépenses consacrées à la modernisation de l'équipement sont tombées à 14 p. 100 du budget de défense actuel (1998-1999), ce qui est inférieur aux niveaux traditionnellement visés pour assurer la modernisation continue des Forces canadiennes.

3.15 En 1996, à la suite d'une série de réductions budgétaires, le Ministère s'est engagé à ne pas répéter l'expérience du début des années 70, alors que le vieillissement de l'équipement était devenu un grave problème. Par vieillissement, on entend la détérioration qui se produit lorsque l'on ne remplace pas l'équipement qui est vieux ou désuet. Même si le Ministère ne s'attendait pas à ce que les réductions empêchent les Forces canadiennes de s'acquitter de leurs tâches et de leurs missions, il reconnaissait qu'un niveau accru de dépenses en équipement serait nécessaire à plus long terme. En dépit de cet engagement, les plans d'immobilisations à long terme et le Programme des services de la Défense prévoient à l'heure actuelle une chute des dépenses en équipement au cours des cinq à 15 prochaines années.

Inquiétudes formulées dans le cadre de vérifications antérieures

3.16 Depuis 1984, nous avons formulé, dans nos rapports, des inquiétudes à propos des dépenses consacrées à la modernisation de l'équipement. Nous avons observé que le Ministère était incapable d'établir des priorités, de produire des données adéquates sur les coûts ou de s'assurer que les coûts associés aux plans d'équipement étaient abordables.

3.17 En 1984, nous avons constaté des faiblesses dans le processus adopté par le Ministère pour établir un lien entre la politique et l'équipement requis pour appliquer celle–ci.

3.18 En 1992, nous avons signalé que le Ministère n'avait aucun système d'établissement des priorités pour le Programme des services de la Défense. Le Ministère nous avait alors dit que d'ici le milieu de 1993, la réforme du système de gestion du Programme de la Défense permettrait d'étayer le processus d'établissement des priorités.

3.19 En 1994, nous indiquions que le processus de planification des politiques et de développement des forces devait être amélioré afin de combler les écarts et de rendre abordables les coûts associés aux plans. Le Ministère n'avait pas de scénarios de conflits à fournir aux responsables de la planification du développement des forces pour les guider dans leur travail. Le Ministère avait alors convenu de fournir, dans ses documents de politique, plus de détails au sujet des types de situations auxquelles les Forces canadiennes seraient appelées à faire face. Il affirmait également que les possibilités financières demeureraient largement prioritaires et que des changements seraient apportés, le cas échéant, aux programmes ou aux politiques.

3.20 Plus récemment, soit en 1996, nous avons constaté que certaines pièces de l'équipement de l'armée de terre, surtout pour le maintien de la paix, n'étaient pas à la hauteur des missions et des tâches entreprises.

Objet de la vérification

3.21 La vérification visait à déterminer dans quelle mesure le programme de biens d'équipement, qui coûte environ 1,4 milliard de dollars chaque année, réussit à maintenir une force moderne et polyvalente, comme l'exige la politique du gouvernement. Elle a été effectuée parallèlement à la vérification faisant l'objet du chapitre 4, au

cours de laquelle nous avons examiné comment le Ministère gère ses grands projets d'acquisition de biens d'équipement.

3.22 De plus amples renseignements sur les objectifs, l'étendue et les critères de la vérification sont fournis à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations

Les Forces canadiennes tentent de composer avec des lacunes et des pénuries d'équipement

3.23 Les Forces canadiennes doivent maintenir leurs capacités essentielles si elles veulent remplir leurs engagements. L'armée de terre, la marine et la force aérienne remplissent chacune des rôles qui sont essentiels au succès des Forces canadiennes à l'égard de la défense du Canada et de l'Amérique du Nord ainsi que de la contribution à la sécurité internationale. Cependant, les lacunes et les pénuries d'équipement restreignent les capacités dont elles disposent pour mettre en oeuvre les recommandations du *Livre blanc sur la Défense de 1994*. Selon les représentants du Ministère, les engagements que le Canada acceptera en matière de défense seront fonction des capacités maintenues.

3.24 En décembre 1997, le Sous–chef d'état–major de la Défense a demandé à l'armée de terre, à la marine et à la force aérienne d'examiner leur capacité actuelle de déployer des forces d'intervention, comme l'exige la politique de défense. Cette analyse doit être fondée sur les capacités actuelles et doit être achevée d'ici avril 1998. Bien que l'examen vise à définir l'état actuel des Forces canadiennes, il n'a pas pour objet de prédire leur efficacité. Outre cet examen, des plans de mobilisation étaient en cours d'élaboration, conformément à la politique de défense, et devaient, au moment de notre vérification, être terminés d'ici avril 1998. Enfin, le Ministère nous a fait savoir qu'il procédait également à l'examen de son *Guide de planification de la Défense*, car il désire étudier l'aspect des coûts ainsi que des questions concernant la future structure des forces.

3.25 Nous avons examiné les lacunes actuelles que les Forces canadiennes ont relevées sur le plan de l'équipement, ainsi que leur évaluation de l'incidence de ces lacunes sur les opérations. Nous avons ensuite étudié les plans de modernisation de l'équipement et les échéanciers établis pour combler les lacunes.

Les groupes opérationnels navals ont besoin d'un meilleur soutien

3.26 La politique de défense exige que la marine ait une flotte équilibrée, capable de se déployer sur les deux côtes. Par flotte équilibrée, on entend une marine qui peut travailler efficacement sur la surface océanique, au–dessus de celle–ci et en–dessous. Nous avons analysé l'évaluation que la marine a faite de la flotte et des ressources aériennes maritimes dont elle dispose sur les Côtes Est et Ouest ainsi que pour les obligations internationales du Canada.

3.27 Au moment de notre vérification, la marine affirmait que, même si elle est bien servie par sa flotte de navires modernes de surface, des préoccupations persistent à l'égard des hélicoptères et des navires de ravitaillement, qui fournissent du soutien, et des sous–marins. Il y a des lacunes dans le domaine de la surveillance stratégique, et les capacités sont très limitées pour la défense des intérêts nationaux dans les conditions fort rigoureuses de l'Arctique canadien.

3.28 Le Ministère signalait, en 1997, des lacunes critiques dans les flottes d'hélicoptères maritimes et de sous–marins. La marine compte sur la force aérienne pour appuyer ses groupes opérationnels navals et pour effectuer la

surveillance maritime. Pour être efficaces en mer, les groupes opérationnels navals ont besoin d'hélicoptères embarqués pouvant travailler avec les destroyers, les frégates de patrouille et les bâtiments de soutien. Le Ministère a prévu un projet afin de combler les lacunes, mais celles–ci persisteront jusqu'à ce que de nouveaux hélicoptères soient livrés.

3.29 Comme la marine manque de sous–marins, sa capacité de remplir ses obligations sur la Côte Ouest est restreinte depuis 1974, et elle ne prévoit pas combler les lacunes actuelles avant 2005. La marine dispose de trois sous–marins pour protéger le littoral du Canada, mais selon la vision pour le Commandement maritime, le Chef d'état–major des Forces maritimes a besoin d'un maximum de six sous–marins pour bien satisfaire aux exigences de la politique de défense. Les bâtiments actuels ont plus de 30 ans et deviennent désuets. Les sous–marins constituent à l'heure actuelle une priorité en matière de défense.

3.30 D'après la vision du Commandement maritime, les groupes opérationnels navals ont besoin de quatre bâtiments de soutien pour les Côtes Est et Ouest afin d'appuyer les opérations et d'assurer un transport maritime stratégique adéquat. La marine n'en compte actuellement que trois, et quand le *NCSM Provider* sera retiré du service en 2001, ses capacités seront encore plus limitées. Un projet visant à remplacer les bâtiments de soutien a été présenté pour étude future.

L'armée de terre a du mal à suivre les progrès technologiques

3.31 Le gouvernement s'attend à ce que l'armée de terre participe à des opérations interarmées, interalliées et de coalition, dans toutes sortes de milieux. À l'aide des ressources dont elle dispose, elle doit pouvoir intervenir dans des opérations hors guerre et elle doit également être prête à se mobiliser au cas où le Canada aurait à se battre dans une guerre importante.

3.32 Dans le *Guide de développement de la Force terrestre* de 1994, l'armée affirmait que, sur le plan opérationnel, elle ne s'était pas tenue à la fine pointe de la technologie pour la modernisation de son équipement, le rendant ainsi vulnérable dans des opérations de faible et de moyenne envergure. Son infanterie et ses blindés pourraient en effet être repérés, engagés et défaits bien avant que l'on ne soit même conscient d'une présence ennemie. L'artillerie canadienne ne pourrait tirer efficacement, car ses capacités de détection et d'identification des cibles sont restreintes. Par ailleurs, l'armée s'efforçait de se doter de la technologie des années 70 et 80 pour livrer des combats aériens et terrestres même si la nouvelle génération de « champ de bataille informationnel » était déjà arrivée. Un examen des documents ministériels confirme que bon nombre des préoccupations relatives à la Force terrestre de 1994 persistent toujours aujourd'hui.

3.33 L'armée acquiert de la nouvelle technologie lorsqu'elle dispose des fonds requis, mais elle reconnaît qu'il est difficile de suivre le rythme actuel des changements technologiques. Depuis 1994, l'armée a lancé plusieurs projets en vue de moderniser son équipement. Par exemple, les lacunes concernant les véhicules de reconnaissance doivent être comblées d'ici 1998-1999; on est en train de doter le char de combat principal Leopard d'un viseur thermique, et l'armée a reçu l'approbation du gouvernement pour remplacer 240 de ses transports de troupes blindés. Elle travaille également à la mise en oeuvre, d'ici 2001, du système de communication du Commandement de la Force terrestre qui, à son avis, sera entièrement compatible avec les autres systèmes de commandement et de contrôle des Forces canadiennes.

3.34 L'armée continue toutefois d'être aux prises avec d'autres lacunes. Son véhicule blindé de combat est jugé inapte aux opérations depuis 1981, tout particulièrement pour le maintien de la paix. Même si le char Leopard est maintenant doté d'un viseur thermique, d'autres modifications visant à améliorer sa puissance de feu et son blindage ont été retardées. L'armée prévoit remplacer environ un tiers seulement de ses transports de troupes blindés et moderniser le reste. Selon des documents ministériels datant de 1994 à 1996, ces véhicules pourraient présenter un niveau de risque inacceptable pour les troupes qui les utilisent lors de missions qui leur sont confiées. Or, les représentants du Ministère nous ont dit que le programme de rationalisation de l'équipement de l'armée permettrait

de réduire considérablement les risques auxquels les troupes pourraient être exposées. Une fois sa mise en oeuvre terminée, les troupes de front seront équipées des véhicules blindés légers les plus perfectionnés qui soient, tandis que le reste des troupes disposeront de transports de troupes blindés améliorés.

3.35 L'armée compte sur la force aérienne pour ce qui est du transport tactique. L'hélicoptère utilitaire Griffon, acheté récemment pour la force aérienne, est capable d'effectuer du transport de troupes ainsi que des opérations limitées de reconnaissance. Il peut transporter l'artillerie légère de l'armée, mais sur de courtes distances seulement. Les hélicoptères Griffon ne permettent pas à la force aérienne de fournir un tir d'appui direct aux troupes terrestres. Cependant, des équipages entraînés peuvent communiquer avec les forces terrestres et coordonner le tir d'appui à l'aide de jumelles et par l'utilisation des procédures établies pour les tirs d'artillerie.

La force aérienne fait face à des problèmes de désuétude

3.36 La force aérienne est aux prises avec un sérieux risque de désuétude et d'affaiblissement de ses capacités dans un certain nombre de secteurs clés, comme on le signale dans le *Budget des dépenses* 1997-1998 de la Défense nationale. La politique de défense exige que la force aérienne possède des capacités clés dans sept domaines — chasse, transport stratégique et ravitaillement en vol, transport tactique et ravitaillement en vol, soutien à la marine, soutien à l'armée, recherche et sauvetage et surveillance dans l'Arctique.

3.37 À l'heure actuelle, la force aérienne ne s'estime pas entièrement compétente dans tous ces domaines essentiels, mais quelques–unes de ses capacités clés lui permettent de remplir certains engagements mieux que d'autres. Ainsi, les aéronefs de transport stratégique et tactique peuvent transporter passagers et marchandises, et les appareils de transport tactique peuvent effectuer du ravitaillement en vol. Ces appareils nécessitent cependant une modernisation de leurs équipements électroniques afin qu'ils puissent demeurer efficaces jusqu'à 2010, alors qu'ils pourraient être mis hors service. Un projet de modernisation des aéronefs est en cours et devrait se terminer d'ici l'an 2000.

3.38 Par ailleurs, les lacunes relatives aux hélicoptères et à d'autres capacités posent un problème immédiat et restreignent considérablement le soutien que la force aérienne peut fournir à la marine et à l'armée de terre. Si elle veut maintenir la norme minimale requise pour assurer l'interfonctionnement avec les alliés et répondre aux besoins fondamentaux du Canada en matière de sécurité, la force aérienne doit combler ses lacunes dans cinq domaines : les hélicoptères servant aux opérations de recherche et de sauvetage, les hélicoptères maritimes embarqués, la prolongation de la vie utile de l'aéronef de surveillance Aurora, la prolongation de la durée d'utilisation des systèmes du chasseur CF-18, et les centres de contrôle des opérations régionales et sectorielles.

3.39 L'achat de nouveaux hélicoptères de recherche et sauvetage figure sur la liste des projets du Ministère depuis plus de dix ans. Les lacunes des hélicoptères Labrador actuels ont été comblées récemment par le gouvernement, et de nouveaux hélicoptères de recherche et sauvetage pourraient être en service d'ici 2003.

3.40 L'aéronef de patrouille maritime Aurora a été acheté au début des années 80 et doit maintenant être modernisé, car sa capacité de surveillance maritime est limitée.

3.41 Le Canada a besoin des chasseurs CF-18 pour assurer sa défense et remplir ses engagements internationaux auprès de l'OTAN et du NORAD. Ces appareils ont été acquis au début des années 80 et accusent maintenant du retard par rapport à la technologie avancée utilisée dans d'autres aéronefs, ce qui présente une menace potentielle. Bien que les CF-18 disposent maintenant de munitions à guidage de précision et de systèmes de tir appropriés, d'autres éléments ont atteint la limite de leurs capacités. La modernisation des systèmes du chasseur CF-18 constitue une priorité pour le Ministère, mais les plans de mise en oeuvre ont été reportés.

Moins d’argent pour les dépenses en capital

Le Ministère, faute de moyens financiers, ne peut se procurer tout l’équipement prévu pour moderniser entièrement les Forces canadiennes

3.42 Le budget de la Défense nationale comporte divers postes de dépenses, soit personnel, fonctionnement et entretien, certains paiements législatifs ainsi que subventions et contributions, et capital. Les fonds alloués aux dépenses en capital comprennent l’argent nécessaire pour moderniser l’équipement des Forces canadiennes.

3.43 En 1987, le gouvernement a commencé à s’inquiéter au sujet du trop grand fossé qui s’était creusé entre les capacités de défense et les engagements pris dans le cadre de la politique. Il avait alors affirmé qu’il avait l’intention de renouveler l’équipement des militaires afin de prévenir son vieillissement imminent.

3.44 Bien qu’elle reconnaissait les problèmes auxquels elle devait faire face, la Défense nationale, à l’instar d’autres ministères, était obligée de composer avec des budgets de plus en plus réduits. En 1988-1989, à la fin de la guerre froide, le Ministère dépensait environ 11,4 milliards de dollars — à peu près 14 milliards en dollars courants. Cette année, il dépensera quelque 9,7 milliards de dollars (1998-1999), soit 30 p. 100 de moins, en termes réels, qu’il y a dix ans.

3.45 À l’interne, les besoins de fonds pour le personnel, le fonctionnement et l’entretien augmentent en ce moment. Chaque année, alors que les coûts de fonctionnement augmentent, il reste de moins en moins d’argent pour les dépenses en capital. En 1988-1989, la Défense nationale dépensait 2,2 milliards de dollars pour les biens d’équipement, soit environ 20 p. 100 de son budget, ce qui représente environ 2,8 milliards en dollars courants. Aujourd’hui, ses dépenses en biens d’équipement ont diminué de 50 p. 100, en termes réels, tombant à quelque 1,4 milliard de dollars (1998-1999) ou 14 p. 100 du budget de défense.

3.46 En 1996, le Ministère a déclaré qu’il était déterminé à ne pas « répéter l’expérience du début des années 70, alors que les restrictions financières avaient abouti à l’usure excessive de l’équipement principal. À plus long terme, le Ministère devra envisager une augmentation de ses dépenses en capital afin d’éviter l’usure complète de l’équipement ».

3.47 Nous avons examiné les prévisions de dépenses en capital à long terme et avons constaté qu’elles pourraient atteindre un niveau très bas, à moins que des ajustements considérables ne soient apportés. Même s’il est prévu que le budget de la Défense nationale s’accroisse au cours des 15 prochaines années, de façon à compenser en partie l’inflation, il se peut — si les tendances actuelles se maintiennent — que les dépenses en capital se retrouvent à peu près aux niveaux des années 70 (voir la pièce 3.1). D’après notre analyse, ces dépenses pourraient, au pire, chuter au point de ne représenter que 9 à 12 p. 100 du budget de défense d’ici 2012-2013.

Pièce 3.1 n’est pas disponible, voir le Rapport

Tendance prévue au chapitre des dépenses en capital

3.48 Le Ministère reconnaît qu’il serait impossible de moderniser l’équipement si le niveau des dépenses se situait à peine entre 9 et 12 p. 100 et il nous a expliqué qu’il prenait des mesures afin d’éviter qu’une telle situation ne se produise. Néanmoins, les représentants du Ministère nous ont indiqué qu’il faudra peut–être faire des choix difficiles et envisager plusieurs options au lieu du statu quo. Voici, grosso modo, quelles sont ces options :

- maintenir le statu quo et examiner chaque année le coût des projets, de façon que les plans d’immobilisations à long terme ne dépassent pas les limites des fonds disponibles pour les dépenses en capital;

- chercher à obtenir un financement accru du gouvernement, une partie de celui–ci étant consacrée aux dépenses en capital, continuer de réaliser d'autres gains d'efficience et réaffecter certaines économies aux dépenses en capital;

- repenser, sur le plan stratégique et à long terme, la structure et le fonctionnement des Forces canadiennes.

Option 1 : maintenir le statu quo

3.49 Le Ministère a établi des projets d'immobilisations pour combler les lacunes de son équipement. Les projets décrits dans les plans d'activités de l'armée de terre, de la marine, de la force aérienne et du secteur de la technologie de l'information devraient absorber près de 11 milliards de dollars du budget des dépenses en capital au cours des cinq prochaines années. Or, le statu quo permettrait d'allouer seulement 6,5 milliards de dollars aux dépenses d'équipement. Afin de répondre à toutes les exigences de ces projets, le Ministère devrait presque doubler le montant de son budget qu'il consacre à la modernisation de l'équipement.

3.50 Le Ministère élabore un Plan d'immobilisations à long terme en vue de déterminer les projets qu'il peut se permettre d'entreprendre avec les fonds dont il dispose, à quel moment il peut commencer à les financer et quel montant il peut affecter à chacun d'eux.

3.51 Le Ministère ne peut entreprendre tous les projets décrits dans ses plans d'activités; il devra donc réduire, éliminer ou reporter certains d'entre eux ou certaines phases de projet jusqu'à ce que des fonds soient disponibles. Avec le temps, alors que de plus en plus de projets seront retardés, le Ministère verra croître le montant des dépenses reportées pour remédier aux lacunes de capacité.

3.52 **La Défense reporte de plus en plus de projets d'équipement.** L'augmentation du nombre de projets d'équipement reportés est un indice du degré de capacité des Forces canadiennes d'apporter les améliorations requises à l'équipement vieillissant, de façon à éviter une détérioration excessive. Le gouvernement avait fait référence à cette accumulation de travaux nécessaires en 1987, indiquant alors que le problème était devenu sérieux.

3.53 Si l'on maintient le statu quo, les montants requis pour financer les projets d'équipement reportés pourraient atteindre jusqu'à cinq milliards de dollars au cours des cinq prochaines années, et nous estimons que cette somme se situerait entre 20 milliards et 30 milliards de dollars d'ici 2012-2013. Ces données sont fondées sur tous les projets que le Ministère pourrait décider de mettre en oeuvre. Certains pourraient être réduits ou éliminés au fur et à mesure que le Ministère réévalue ses besoins ou trouve des façons moins coûteuses de moderniser l'équipement. À ce stade toutefois, le Ministère n'a pu préciser quels projets seraient superflus ou moins coûteux que ce qui est actuellement prévu. De même, de nouveaux projets pourraient être ajoutés à mesure que d'autres besoins de modernisation se feraient sentir. À titre d'exemple concret, nous avons repéré, dans les documents actuels de planification des activités, des prévisions de besoins nouveaux, totalisant près de 300 millions de dollars.

Option 2 : trouver plus d'argent pour la modernisation de l'équipement

3.54 À court terme, le Ministère cherche à augmenter ses niveaux de référence et à compenser l'augmentation des coûts relatifs au personnel qui ont été financés grâce à une réduction des dépenses en capital. Ces ajustements pourraient ajouter presque 700 millions de dollars aux fonds alloués pour les dépenses en capital au cours des cinq prochaines années.

3.55 Dans le cadre de ses initiatives de renouveau, le Ministère est en train d'adopter des pratiques administratives innovatrices et il envisage des options de diversification des mécanismes de prestation des services qui pourraient entraîner des économies substantielles. Il vise en outre à améliorer la productivité afin de réaliser des économies au chapitre du fonctionnement. Par exemple, les représentants du Ministère nous ont dit qu'ils

envisageaient de réduire la fréquence des transferts de personnel; ils estiment pouvoir ainsi économiser jusqu'à 50 p. 100 des coûts actuels de déménagement, soit environ 100 millions de dollars par année.

3.56 Ce financement accru pour l'équipement pourrait, au bout de cinq ans, réduire à moins de 4 milliards de dollars le montant des dépenses d'équipement reportées. En outre, de l'avis du Ministère, les coûts actuellement prévus pour les projets pourront être réduits et ils le seront effectivement, ce qui permettrait de diminuer le coût des travaux reportés. Cependant, comme nous le signalons dans la prochaine section, certains coûts semblent être à la hausse.

Option 3 : repenser, sur le plan stratégique et à long terme, la structure et le fonctionnement des Forces canadiennes

3.57 Si les fonds disponibles ne suffisent pas à soutenir la structure actuelle des forces, il faudrait alors la réexaminer. Or, le Ministère a déjà entrepris un examen à long terme des Forces canadiennes. Il compte, entre autres, examiner les capacités, la taille future des forces, les priorités de développement et les nouvelles façons de soutenir les opérations. L'objectif visé consiste à garantir aux Forces canadiennes de l'avenir une capacité de défense adéquate.

3.58 Ce réexamen stratégique de l'organisation militaire risque d'exiger des changements considérables au sein des Forces canadiennes si elles veulent fonctionner dans les limites de financement établies. Les représentants du Ministère ont affirmé qu'il faudra peut–être réduire le nombre de militaires et d'employés civils. Des modifications apportées à la structure des forces pourraient nécessiter moins d'équipement ou de l'équipement différent de ce qui est actuellement requis. Il se peut aussi que l'état de préparation soit réduit à des niveaux exigeant un préavis plus long que le délai actuel de 90 jours pour le déploiement; quant à la période d'avertissement stratégique, elle pourrait s'étendre sur plusieurs années. Ces options seront étudiées dans le cadre du rôle que le gouvernement prévoit confier aux Forces canadiennes et du financement fourni pour maintenir les capacités.

3.59 Dans l'ensemble, les représentants du Ministère nous ont dit que la première option — le maintien du statu quo — est celle qui est la moins susceptible d'être retenue.

La hausse des coûts d'exploitation de l'équipement compromet les fonds alloués aux dépenses en capital

3.60 La réduction des fonds pour les dépenses en capital est en partie attribuable au fait que la hausse des coûts de fonctionnement et d'entretien (F&E) exerce des pressions de plus en plus fortes sur le budget de la Défense nationale. À mesure que l'équipement prend de l'âge, la main–d'oeuvre et les pièces de rechange nécessaires aux fins d'entretien et de réparation font que l'équipement coûte de plus en plus cher à entretenir et passe plus de temps hors service. Bien qu'un équipement nouveau et plus technique fournisse une capacité accrue, ses coûts de fonctionnement et d'entretien peuvent être supérieurs à ceux du vieil équipement. Garder les coûts de F&E dans les limites du budget est une défi constant.

3.61 Dans son plan d'activités de 1996-1997, le Ministère a signalé que les changements apportés à l'infrastructure, aux principes de soutien, au rythme des opérations et à la composition des parcs d'équipement, ainsi que de nombreuses initiatives liées à la restructuration et à la technologie de l'information, permettront de limiter les coûts nets de fonctionnement et d'entretien à quelque 30 p. 100 des crédits disponibles. Malgré ces efforts, notre analyse des plans de dépenses révèle que les dépenses de F&E dépasseront l'objectif des 30 p. 100 d'ici l'an prochain (1999-2000).

3.62 Le Ministère a envisagé de réduire les opérations de manière à restreindre les coûts de F&E, mais il en a conclu que cela n'occasionnerait pour ainsi dire aucune économie. Une étude effectuée récemment par la

Commission des finances du Congrès américain a également indiqué qu'il y avait peu de rapports entre les tendances en matière de dépenses de F&E et les opérations. De même, nous convenons que la Défense nationale est peu susceptible de restreindre les coûts de F&E en réduisant ses niveaux d'activités. Nous avons constaté qu'il serait difficile de réaliser des économies à court terme parce qu'une grande partie des dépenses de F&E sont des coûts fixes. Environ 15 p. 100 de l'ensemble des coûts de F&E varient selon l'utilisation de l'équipement, et les 85 p. 100 qui restent sont des coûts d'équipement fixes ou ne sont pas liés à l'équipement (voir la pièce 3.2). Par conséquent, le fait de réduire l'utilisation de l'équipement n'engendrerait que quelques économies au chapitre des coûts de F&E. Par exemple, nous estimons qu'une réduction de 10 p. 100 des heures de vol de la force aérienne ne diminuerait que de 3 p. 100 les coûts de F&E des aéronefs. Une réduction de 10 p. 100 des jours–navire en mer ne ferait baisser que de 2 p. 100 les coûts de F&E des navires. Enfin, une réduction de 10 p. 100 de l'utilisation des véhicules de l'armée de terre ne réduirait leurs coûts de F&E que de 4 p. 100.

Pièce 3.2 n'est pas disponible, voir le Rapport

La majorité des coûts de fonctionnement et d'entretien de l'équipement sont fixes

3.63 Le Ministère a indiqué plusieurs autres mesures qu'il a prises afin de limiter les coûts de F&E, en réduisant les dépenses de F&E non liées à l'équipement, comme les frais relatifs à l'infrastructure et au soutien des unités appuyées. Toutefois, les économies prévues n'ont pas encore été entièrement réalisées. Par exemple, des fonds de F&E alloués à l'entretien de l'infrastructure vacante et au soutien d'unités appuyées sont encore dépensés dans des bases de l'armée de terre qui ont été fermées dans le cadre du Programme de réaménagement de l'infrastructure, et l'infrastructure de l'armée de terre a augmenté dans l'ensemble. Dans son rapport sur l'examen fondamental des budgets de fonctionnement, l'armée de terre a fait remarquer qu'il y a lieu de s'inquiéter sérieusement des augmentations de l'infrastructure à long terme, alors que les fonds de F&E disponibles sont de plus en plus limités et que l'équipement commence inévitablement à se détériorer.

3.64 Dans le passé, le Ministère a réduit de façon générale les affectations au titre des frais de F&E au lieu de cibler certains secteurs. Or, ces réductions risquent de ne pas être réalisées puisque l'armée de terre éprouve déjà de la difficulté à garder les dépenses en deçà des objectifs. Selon ses estimations, l'écart entre ses besoins en matière de F&E et les fonds budgétés passera à presque 140 millions de dollars d'ici le prochain exercice (1999-2000).

3.65 Les autres commandements ont également prévu des pénuries au chapitre des fonds de F&E. La force aérienne se trouve à un stade critique, car le financement actuel est à peine suffisant. Dans ses documents de planification, elle précise qu'étant donné que les outils de planification de la structure des forces et de l'analyse des coûts sont encore en voie d'élaboration, il reste à voir si l'EC3 [la force aérienne] sera capable de remplir efficacement les fonctions et les engagements prévus dans le *Guide de planification de la Défense* de 1997 en fonction des ressources dont elle dispose pour le fonctionnement et l'entretien. La marine a indiqué dans ses plans de 1997-1998 que les opérations qu'elle peut accomplir dans les limites des fonds de F&E disponibles sont très peu nombreuses et que, même si elle remplira les missions qui lui sont confiées, elle ne pourra le faire selon la norme souhaitée.

3.66 Les coûts de F&E sont gérés à même les fonds budgétés, mais les besoins prévus dépassent souvent les fonds disponibles. Le Groupe des matériels a évalué l'écart entre les besoins de F&E du Ministère et ses fonds budgétés. À l'heure actuelle, cet écart s'élève à 240 millions de dollars durant la première année de la période actuelle de planification de cinq ans (1998-1999) et à 334 millions de dollars l'année suivante. Nous estimons que s'il était possible de combler les écarts déterminés, les coûts de F&E atteindraient presque 35 p. 100 des dépenses du Ministère.

L'achat de nouvel équipement grève davantage le budget

3.67 Afin de maintenir les coûts de F&E aux niveaux actuels, le Ministère demande que les économies réalisées grâce au remplacement de matériel servent à financer les coûts de F&E du nouvel équipement. Toutefois, le fonctionnement et l'entretien de ce dernier pourraient coûter plus cher.

3.68 En effet, le fonctionnement et l'entretien du nouvel équipement pourraient coûter aux Forces canadiennes deux ou trois fois plus cher que dans le cas du matériel en service à l'heure actuelle. Par exemple, le fonctionnement et l'entretien du nouveau véhicule de reconnaissance de l'armée de terre, le Coyote, devraient se chiffrer à 15,4 millions de dollars par année, soit 275 p. 100 de plus que dans le cas du véhicule qui sera retiré du service. D'après les données dont nous disposons en ce moment, le fonctionnement et l'entretien du nouvel hélicoptère Griffon pourraient coûter à la force aérienne de 20 à 40 p. 100 plus cher que pour les trois flottes d'hélicoptères qu'il doit remplacer.

3.69 Les coûts de F&E sont susceptibles d'augmenter à mesure que l'on achète du nouvel équipement ou que l'on fait l'acquisition de matériel plus perfectionné. Et plus la part du budget de défense consacrée aux dépenses de F&E s'accroît, moins il reste de fonds pour l'achat des immobilisations nécessaires afin de remplacer d'autres équipements vétustes. Une analyse effectuée par M. John Treddenick du Collège militaire royal a révélé que, selon les plans actuels, le Ministère verra ses coûts de personnel et de F&E augmenter, ce qui exigera une plus large part de son budget. M. Treddenick nous signale qu'il ne restera peut–être guère de fonds pour les achats d'immobilisations au cours des 15 prochaines années (voir la pièce 3.3). Dans ces circonstances, le Ministère fait face à une détérioration de plus en plus grande du matériel à mesure que diminue sa capacité d'acheter du nouvel équipement.

Pièce 3.3 n'est pas disponible, voir le Rapport

Tendances prévues des dépenses en capital par rapport aux autres dépenses

Les prévisions montrent que les dépenses en capital constituent un pourcentage décroissant du budget de défense à mesure qu'augmentent les coûts de personnel et de F&E.

La modernisation de l'équipement doit être mieux orientée

3.70 Les systèmes d'armes ont une très longue durée de vie — qui atteint souvent 30 ans s'ils sont modernisés tout au long de leur cycle de vie — et peuvent coûter des milliards de dollars. Les décisions sur la façon dont une force doit être équipée sont donc très importantes et doivent faire partie d'un plan stratégique à long terme. Nous avons examiné les plans du Ministère afin de voir si la politique et la doctrine étaient suffisamment précises pour orienter les principales acquisitions, s'il y avait des scénarios opérationnels décrivant la fonction que l'équipement était censé pouvoir remplir, si l'information sur le rendement était suffisante pour que les responsables sachent où les capacités étaient à la baisse et où elles avaient besoin d'être renouvelées et, enfin, si des priorités avaient été clairement établies pour guider les investissements.

Les données sur le rendement ne sont pas encore connues

3.71 Le ministère de la Défense nationale a réussi dans une certaine mesure à élaborer son cadre de mesure du rendement, mais on ne peut en dire autant pour ce qui est d'établir des objectifs et de mesurer les résultats. Le rapport sur le rendement de 1997 renfermait de l'information sur les dépenses qui ressemblait beaucoup à celle figurant dans la Partie III du *Budget des dépenses*, au lieu d'indiquer dans quelle mesure les attentes avaient été satisfaites à l'égard des résultats clés.

3.72 Le Ministère n'a pas encore terminé l'élaboration de mesures du rendement qui permettraient aux décideurs de juger de l'efficacité des Forces canadiennes et de déterminer où axer les efforts. Comme l'a signalé un

commandement, l'absence d'un système crédible de mesure du rendement reste un obstacle majeur au processus de planification des capacités.

3.73 Le nouveau rapport sur le rendement du Ministère (présenté à l'automne) et le rapport sur les plans et les priorités (déposé au printemps) remplacent la Partie III du *Budget des dépenses* et visent à fournir au Parlement une meilleure information sur le rendement. Toutefois, le Ministère ne possède pas de système financier lui permettant de faire rapport sur ses secteurs d'activité, c'est–à–dire la défense du Canada, la défense de l'Amérique du Nord et la contribution à la sécurité internationale. Il faudra attendre encore deux ans avant de pouvoir disposer d'une information financière et d'une information sur le rendement qui puissent permettre de fixer des attentes mesurables et axées sur les résultats. Contrairement à ce que notre vérification a révélé, le rapport sur le rendement de 1997 n'indiquait pas au Parlement qu'il faudra peut–être faire des « choix difficiles ».

Les priorités ne sont pas claires

3.74 Afin de mettre l'accent sur leurs besoins les plus pressants, les commandements et le Ministère ont fixé des priorités en ce qui concerne l'acquisition de biens d'équipement. Chaque année, l'armée de terre, la marine et la force aérienne prévoient comment elles dépenseront les ressources qui leur sont allouées. Toutefois, comme l'a fait remarquer l'un des commandements dans ses plans, en l'absence d'un modèle de priorité des tâches liées à la défense et d'une comptabilité par activités de tous les processus et sous–processus, il continuera d'affecter les ressources ministérielles aux éléments de capacité en se fondant davantage sur l'« instinct » que sur une « saine gestion ».

3.75 Chaque année, le Ministère envoie son *Guide de planification de la Défense* à tous les commandements en vue de leur fournir une orientation stratégique. À l'aide de ce guide, les commandements dressent leurs plans d'activités pour l'année suivante et définissent leurs besoins en équipement. Dans leurs plans, ils établissent également leurs priorités en matière d'équipement.

3.76 L'établissement de priorités à l'échelle du Ministre incombe au Comité de gestion de la Défense. Outre le fait que le Ministère ait déclaré dans son Livre blanc qu'il veillera à prolonger la durée de vie de l'équipement et à maintenir les « capacités essentielles », nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant quels étaient ses critères. Selon le Vice–chef d'état–major de la Défense, il s'agit d'un processus de confrontation qui se termine par des directives qui émanent de la haute direction et permettent d'établir un équilibre entre les besoins et la capacité financière.

Les scénarios devant servir de guide aux planificateurs ne sont pas entièrement élaborés

3.77 En 1994, nous avons fait remarquer qu'il fallait élaborer des scénarios pour décrire les situations dans lesquelles les Forces canadiennes pouvaient être employées. Les planificateurs devaient ensuite se servir de ces scénarios pour choisir l'équipement. À l'époque, le Ministère s'est dit d'accord avec notre évaluation et, en 1996, il a affirmé qu'il était en train d'élaborer des scénarios. Son *Guide de planification de la Défense* de 1998 indique que, même si les scénarios en sont encore à l'étape de l'élaboration, le Ministère demeure résolu à répondre à ce besoin, et les descriptions de onze scénarios dont l'élaboration est plus avancée, y sont inclus. Le Ministère nous a fait savoir que ces scénarios sont utilisés, de façon limitée, pour examiner les priorités relatives à la structure des forces et aux biens d'équipement. Néanmoins, à l'heure actuelle, le Ministère évalue les capacités et prend des décisions concernant l'achat d'équipement. Toutefois, il le fait sans disposer de scénarios de planification des forces entièrement élaborés et approuvés qui lui permettraient de déterminer les niveaux nécessaires en ce qui a trait aux ressources, à l'état de préparation et aux capacités de soutien et de déploiement.

Il faut un cadre pour guider la modernisation

3.78 La politique de défense définit les intérêts et les objectifs nationaux et explique comment les capacités de défense y contribuent. Dans son rapport, le Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada a déclaré qu'« il incombe au gouvernement d'évaluer les intérêts du Canada en matière de sécurité en fonction de ses objectifs nationaux et politiques plus larges ». Il a également affirmé ceci : « Dans ce contexte, les activités militaires du Canada doivent être expliquées et justifiées comme instruments essentiels de la politique du gouvernement. »

3.79 Le Livre blanc stipule que les Forces canadiennes doivent être plus que des forces de quasi–gendarmerie, sans toutefois préciser ce que cela signifie. Il y est indiqué que le but du gouvernement consiste à avoir une force capable de se battre « aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs ». Selon les représentants du Ministère, les circonstances que décrit le Livre blanc et dans lesquelles les Forces canadiennes seraient employées ont été déterminées en fonction des capacités que celles–ci pourraient fournir.

3.80 Afin de lier les attentes en matière de politique aux capacités de défense, les forces militaires élaborent une doctrine précisant les genres d'opérations qu'elles ont l'intention de mener, comment elles les mèneront et le type de forces dont elles auront besoin. Se fondant sur cette doctrine, les responsables de la planification des forces déterminent la structure nécessaire pour permettre au gouvernement de remplir les engagements énoncés dans sa politique. Ce cadre formé par la politique, la doctrine et la structure des forces permet d'établir des plans stratégiques en ce qui a trait au personnel, à l'équipement et à l'état de préparation, ainsi que de déterminer s'il existe des lacunes. Dans un document provisoire intitulé *Perspectives sur le développement des forces*, qui se trouve sur la page d'accueil Internet du Vice–chef d'état–major de la Défense, les représentants du Ministère précisent qu'il reste encore du travail à faire pour relier tout à fait la politique aux capacités de défense. Ils affirment que « là où le système actuel affiche des lacunes, c'est au niveau du développement à long terme. Il reste encore à mettre solidement en place les formalités, systèmes et structures qui garantiraient le développement uniforme à long terme de l'ensemble des Forces canadiennes ».

3.81 En examinant le cadre de politique et de planification du Ministère, nous nous attendions à ce que soient précisées les capacités militaires à maintenir, la structure et la posture des forces à adopter et les priorités relatives fixées à l'égard des capacités. Pour planifier ses besoins en équipement, le Ministère doit être en mesure de répondre aux questions fondamentales concernant la nature des capacités qui doivent être maintenues, les ressources nécessaires et les risques auxquels les militaires seront exposés. Par exemple, les Forces canadiennes devraient–elles acheter de l'équipement pour les opérations de moyenne envergure ou ne mettre l'accent que sur les opérations de petite envergure? Et si des opérations de moyenne envergure doivent avoir lieu, comment les forces militaires entendent–elles les mener à bien?

3.82 Des directives sur la nature des missions et des tâches constituent un élément important de la planification à long terme. Dans le cadre de son initiative de restructuration de la gestion, du commandement et du contrôle (RGCC), le Ministère a élaboré un document annuel intitulé *Guide de planification de la Défense* (GPD) afin de donner aux commandements des directives de niveau stratégique. Le GPD affecte les ressources, établit les priorités et détermine les capacités dont chaque commandement a besoin. Toutefois, il ne couvre qu'une période de planification de cinq ans et n'offre pas une vision à long terme de la façon dont les forces militaires fonctionneront. Dans son document intitulé *Perspectives sur le développement des forces*, le Ministère constate qu'il y a un inconvénient à utiliser le GPD aux fins de la planification stratégique parce qu'il est lié à un cycle budgétaire quinquennal.

3.83 Il faut une orientation stratégique pour régir le choix des priorités et affecter les ressources en conséquence. Le Ministère a jugé nécessaire d'examiner sa doctrine stratégique pour être en mesure d'effectuer un examen efficace de la planification des forces et lier cette dernière à la politique. L'armée de terre, la marine et la force aérienne nous ont expliqué qu'elles revoient actuellement leurs doctrines ou qu'elles l'ont fait récemment.

Certains pays sont mieux à même d'assortir les ressources aux besoins de défense

3.84 Nous avons examiné dans quelle mesure d'autres pays pouvaient assortir les ressources aux besoins de défense. Nous avons passé en revue l'expérience des États–Unis, de l'Australie, de la Nouvelle–Zélande et du Royaume–Uni.

D'autres pays obtiennent de meilleurs résultats

3.85 Tout comme le Canada, d'autres pays estiment qu'ils ont besoin d'un financement supérieur à celui dont ils disposent pour la modernisation de l'équipement militaire. Le Département américain de la Défense a déterminé qu'il avait besoin d'environ 60 milliards de dollars US chaque année pour la modernisation, mais il n'a dépensé que 45 milliards durant l'exercice de 1997. La Nouvelle–Zélande a également déterminé qu'elle ne pouvait moderniser adéquatement ses forces dans les limites de son budget actuel; celui–ci augmentera au cours des cinq prochaines années. De même, l'Australie et le Royaume–Uni examinent leurs dépenses en capital et ont décelé tous deux certaines lacunes au niveau des capacités. La force de défense de l'Australie a l'intention d'atténuer les contraintes de financement à court terme en réduisant ses coûts généraux, mais un important manque de fonds à moyen terme obligera le gouvernement australien à envisager d'affecter plus de ressources au poste de la défense. À l'heure actuelle, le Royaume–Uni examine sa politique de défense et évalue les niveaux de ressources.

3.86 L'Australie, la Nouvelle–Zélande et les États–Unis ont tous terminé d'importantes évaluations du caractère adéquat du financement dans le cadre de leur politique de défense. Chaque pays a effectué son propre examen de la défense afin de trouver un juste équilibre entre les ressources et les engagements. Le Département américain de la Défense a mené son examen quadriennal de la défense (Quadrennial Defence Review) afin de déterminer les liens entre les ressources et les besoins. Cet exercice a eu lieu dans la foulée de l'examen ascendant (Bottom Up Review) portant sur les objectifs de la politique de défense américaine et les ressources nécessaires à leur réalisation.

3.87 Le dernier examen des objectifs et des budgets de défense du Canada remonte au Livre blanc de 1994. Le Parlement a alors joué un rôle important grâce à son Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada. Celui–ci avait recommandé des niveaux de forces et des budgets supérieurs à ceux auxquels le gouvernement a finalement consenti. Les planificateurs de la défense nous ont dit qu'ils avaient une connaissance préalable des réductions budgétaires de 1995 lorsqu'ils ont rédigé le Livre blanc de 1994.

3.88 La Nouvelle–Zélande et les États–Unis disposent d'un avantage que le système canadien de gestion de la défense ne peut offrir à l'heure actuelle, c'est–à–dire la capacité d'assortir les extrants et les buts de la politique aux ressources et de fournir des données sur l'efficacité avec laquelle ces buts sont atteints. La Nouvelle–Zélande utilise un vaste processus gouvernemental pour assortir les intrants aux extrants. Le chef de la force de défense et le ministre s'entendent sur les produits que doit livrer la force de défense dans le cadre d'un accord d'achat prévoyant des états financiers à l'égard de chaque produit. Les rapports sur le rendement permettent au Ministre et au Parlement de savoir si les objectifs ont été atteints. Au Canada, un système de mesure du rendement au niveau ministériel est sur le point d'être mis en oeuvre, mais il n'est pas encore en vigueur.

3.89 Aux États–Unis, l'examen quadriennal mené par le Département de la Défense a permis de mesurer l'écart entre les besoins et les ressources et propose un plan d'action échelonné qui, selon ses rédacteurs, comblera cet écart. L'information sur la disponibilité opérationnelle des forces armées américaines est communiquée à la fois au secrétaire de la Défense et au président. Le processus américain comporte un examen critique structuré qui est effectué par un groupe d'experts indépendant. Ce groupe a contesté la viabilité de certains aspects du plan de ressources du Département.

3.90 Les systèmes de gestion des ressources du Canada, de l'Australie et du Royaume–Uni ne sont pas aussi perfectionnés que ceux des États–Unis et de la Nouvelle–Zélande. L'Australie projette d'adopter un système de budgétisation de programme et de comptabilité d'exercice afin de contrôler les ressources nécessaires au respect des exigences de la politique. Le Canada et le Royaume–Uni ont tous deux l'intention d'avoir recours à la comptabilité d'exercice dans les prochaines années.

3.91 Les pays que nous avons examinés avaient un point en commun, c'est–à–dire le haut niveau auquel est effectué l'examen des résultats et des ressources nécessaires pour les obtenir. Des directives annuelles du président des États–Unis et du chef de l'état–major interarmées sont indispensables au processus américain. Les rapports sur le rendement des forces militaires américaines sont mis en question par le Congrès et le General Accounting Office. Le Congrès joue un rôle important dans le processus budgétaire annuel et reçoit l'information sur les programmes dont il a besoin pour prendre des décisions.

3.92 En Nouvelle–Zélande, le ministre et le chef de la force de défense doivent s'entendre sur ce qui peut être accompli avec les ressources fournies par le gouvernement; cet accord a force exécutoire. Comme le rendement est également examiné par le ministère des Finances, la force de défense peut discuter avec les représentants de ce dernier des écarts qui existent au niveau des ressources. Les rapports sur les « produits livrés » font l'objet d'une vérification du contrôleur et vérificateur général, qui a confirmé le caractère raisonnable des activités visées. Son bureau a avisé le Parlement que les systèmes utilisés pour recueillir des données sur les activités et en faire rapport étaient pratiques et mesurables.

3.93 Le Canada a récemment instauré un nouveau système de gestion des dépenses afin d'aider le gouvernement à prendre des décisions judicieuses en matière de dépenses, en offrant les programmes et les services dont la population canadienne a besoin, et ce, à un coût abordable. Les principales caractéristiques du nouveau système comprennent des objectifs de financement pluriannuels pour tous les ministères et des rapports annuels sur le rendement présentés au Parlement. Au moment de notre vérification, le rapport sur le rendement de la Défense nationale continuait d'évoluer et renfermait peu d'information pouvant servir à évaluer la réussite globale du programme. Les représentants du Ministère estiment qu'il faudra deux autres années pour terminer la mise au point du système.

3.94 Au Royaume–Uni, le Comité de défense de la Chambre des communes étudie le budget des dépenses militaires dans le cadre de son rôle traditionnel qui consiste à examiner les dépenses, l'administration et la politique du ministère de la Défense. Le Comité reçoit des exemplaires des énoncés du gouvernement sur le budget des dépenses militaires, les plans de dépenses et les rapports du Ministère, qui sont tous rendus publics, et écoute les témoignages des ministres et des représentants ministériels avant de présenter un rapport à la Chambre des communes. De cette façon, il peut évaluer si les ressources offertes sont suffisantes, situation à l'égard de laquelle il a d'ailleurs déjà formulé certains doutes.

3.95 En Australie, tout comme au Royaume–Uni, les parlementaires ne peuvent évaluer les plans de dépenses que dans une certaine mesure. Le Comité mixte permanent des affaires étrangères, de la défense et du commerce international doit bientôt déposer son rapport d'enquête sur le niveau de financement requis par la force de défense australienne.

3.96 Au Canada, le Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants examine chaque année le budget des dépenses de la Défense. Même si le nouveau système de gestion des dépenses est censé accroître la participation des parlementaires, il est nécessaire de disposer d'une meilleure information sur le rendement.

3.97 Dans l'ensemble, les systèmes des États–Unis et de la Nouvelle–Zélande semblent les plus efficaces pour ce qui est d'établir un lien explicite entre la politique de défense, ou extrants, et les ressources. L'Australie, le Canada et le Royaume–Uni en sont à peu près au même stade quant à l'amélioration de leurs systèmes de gestion de ressources de la haute direction. Tous travaillent à la mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice, et le Canada et

l'Australie sont en train de mettre au point des systèmes de budgétisation ou de rapport sur le rendement. Les parlements australien et britannique jouent un rôle plus actif que le parlement canadien sur le plan de la surveillance des dépenses militaires.

Conclusion et recommandations

3.98 Bien que des progrès aient été réalisés dans plusieurs domaines, certains des problèmes que nous avons signalés dans le passé n'étaient toujours pas résolus au moment de notre vérification. La Défense nationale est aux prises avec des lacunes et des pénuries d'équipement qui limitent la capacité des Forces canadiennes d'atteindre les objectifs du gouvernement. Le budget alloué actuellement aux acquisitions de biens d'équipement n'est pas suffisant pour procurer aux Forces canadiennes tout le matériel dont elles ont besoin pour combler ces lacunes et se moderniser. Afin d'être en mesure de fournir les ressources nécessaires à la modernisation des forces, le Ministère devra faire des choix difficiles en ce qui concerne les affectations budgétaires. À l'instar d'autres pays, le Canada doit aussi s'assurer que les ressources consacrées à la défense sont assorties aux capacités exigées des Forces canadiennes.

3.99 Le Ministère devrait élaborer ses scénarios, son cadre de développement des forces et ses évaluations stratégiques en mettant l'accent sur le développement futur des Forces canadiennes et les ressources dont elles auront besoin pour accomplir leur travail.

Réponse du Ministère : *Cette recommandation est actuellement mise en oeuvre. Le Ministère a déjà recours à des scénarios de base pour faciliter la planification et il utilisera cette méthode sur une plus vaste échelle d'ici la fin de 1998. Le Ministère a également préparé un nouveau document d'évaluation stratégique, qui sera mis à jour chaque année et sur lequel les prochaines activités de planification de défense et de développement de la force devront se fonder.*

3.100 Le Ministère devrait fournir sur les capacités, le rendement et les ressources militaires l'information dont a besoin le Parlement pour mieux examiner son budget des dépenses. Tout comme certains autres pays qui examinent le rendement de leurs forces de défense, le Ministère devrait établir un lien entre ses capacités de défense et les ressources fournies, de sorte que le Parlement puisse déterminer si les ressources de la Défense nationale correspondent aux objectifs du Canada en matière de défense.

Réponse du Ministère : *Le Ministère met actuellement cette recommandation en oeuvre. En effet, la Structure de planification, de rapport et de responsabilisation (SPRR) du MDN a été présentée au Conseil du Trésor. Ce cadre relie clairement les activités de défense, ainsi que les ressources qui s'y rattachent, aux résultats désirés.*

Commentaire du Ministère : *Bien que le Canada doive disposer de forces modernes, aptes au combat et polyvalentes, la politique du gouvernement stipule clairement que le Ministère doit être rentable. Pour assurer une intendance responsable des ressources de la Défense, il faut absolument que le Ministère tienne compte à la fois des aspects qualitatif et quantitatif des contributions du Canada aux opérations militaires proposées. Le Ministère reconnaît que les Forces canadiennes n'ont pas toujours besoin de l'équipement le plus sophistiqué et le plus moderne pour remplir le mandat de défense et répondre de façon significative et efficace aux besoins du Canada en matière de défense. Le Ministère reconnaît aussi que l'établissement et le maintien d'un Programme des services de la Défense équilibré posent de nombreux défis au niveau des programmes.*

Au paragraphe 3.66 du chapitre, on indique qu'il y a un écart considérable dans les fonds alloués aux dépenses de F&E et que pour combler celui–ci, il faudrait peut–être consacrer quelque 35 p. 100 des dépenses du Ministère à ce secteur. Or, le Ministère s'est engagé à s'en tenir aux ressources allouées par le Parlement. Une solution au problème de F&E consisterait à affecter une plus grande proportion du budget de défense à ce secteur. Cependant, le Ministère a demandé à tous les éléments de chercher et de réaliser des gains d'efficience visant à rationaliser

davantage l'utilisation des ressources disponibles. À cet égard, les succès remportés sont substantiels, et d'autres sont prévus. Même si plus de fonds pourraient être alloués aux dépenses de F&E, il est crucial qu'un équilibre soit maintenu dans le programme, de façon à respecter d'autres générateurs de coûts importants, comme les dépenses en capital et le personnel.

Les paragraphes 3.35 et 3.68 du chapitre portent sur l'hélicoptère Griffon. On précise dans le rapport que le Griffon ne peut fournir un tir d'appui direct aux forces terrestres et l'on signale que les coûts de fonctionnement des trois flottes d'hélicoptères qu'il a remplacées risquent de grimper considérablement. Pour ce qui est du tir d'appui direct, celui–ci pourrait être assuré, au besoin, par d'autres aéronefs canadiens ou alliés. Le Griffon convient au rôle qui lui est confié dans le cadre de la stratégie de défense du Canada. En ce qui concerne les coûts, les données utilisées par le vérificateur général établissent une comparaison entre les appareils à la fin de leur vie utile et une nouvelle plate–forme. C'est pourquoi le Ministère estime que cette question nécessite une étude plus approfondie, et un examen interne a été entrepris.

À propos de la vérification

Objectifs

L'objectif global de notre vérification consistait à déterminer si le cadre stratégique et de gestion du ministère de la Défense nationale fournissait une orientation stratégique à long terme aux fins des plans d'équipement. Nous voulions savoir précisément :

- s'il existe un cadre efficace permettant de traduire l'orientation du gouvernement sur les engagements en plans de modernisation de l'équipement au cours des 15 prochaines années;

- si la Défense nationale peut atteindre le niveau de modernisation de l'équipement nécessaire pour permettre à l'armée de terre, à la marine et à la force aérienne de remplir leurs engagements en vertu de la politique;

- si le Ministère a réussi à combler les écarts entre les capacités et les engagements, écarts qui constituent un sujet de préoccupation depuis les années 70.

Nous avons également examiné la façon de faire d'autres pays afin de déterminer dans quelle mesure les alliés du Canada sont parvenus à faire face à la réduction des ressources consacrées à la défense. Nous avons étudié comment les États–Unis, l'Australie, la Nouvelle–Zélande et le Royaume–Uni évaluent leurs engagements dans le cadre de la politique de défense, modernisent leurs forces armées et examinent le rendement.

Étendue

Notre vérification a porté sur les plans élaborés par la Défense nationale en vue de renouveler l'équipement des Forces canadiennes et d'assurer le respect des engagements prévus dans le *Livre blanc sur la Défense de 1994*. Nous nous sommes fondés sur les lacunes en matière d'équipement et les écarts au niveau des capacités que le Ministère a lui–même décelés.

Nous avons examiné le cadre stratégique que le Ministère utilise pour traduire ses engagements en termes de plans de biens d'équipement. Nous avons étudié le nouveau système de gestion qu'il utilise pour fournir aux commandements des directives de planification concernant l'élaboration des plans d'immobilisations à long terme et des plans d'activités au niveau des commandements.

Nous avons également examiné les projets que le Ministère a jugés nécessaires pour combler les lacunes et les écarts relatifs aux capacités et ainsi respecter les engagements liés à la politique. Nous avons étudié la documentation se rapportant à quelque 80 grands projets d'immobilisations dans le cadre desquels l'armée de terre, la marine et la force aérienne ont signalé les limites du matériel qu'elles utilisent, les pénuries d'équipement et les risques auxquels elles s'exposent en utilisant le matériel dans des situations de conflit. Aux fins de notre analyse, nous avons examiné des documents ministériels qui faisaient autorité et qui avaient été approuvés par des représentants militaires supérieurs.

Enfin, nous avons examiné les fonds pour les dépenses en capital et les ressources nécessaires au respect des engagements liés à la politique.

Critères

Nous nous attendions à trouver les éléments suivants :

- un cadre établi au sein du ministère de la Défense nationale afin de lier la politique, la doctrine et la structure des forces aux capacités de défense et de déceler toute lacune au niveau des capacités;

- des perspectives stratégiques à long terme concernant les besoins en équipement de défense, en fonction d'évaluations des ressources, de l'état de préparation ainsi que des capacités de soutien et de déploiement;

- des évaluations du rendement effectuées par le Ministère en ce qui touche son aptitude à respecter ses engagements en matière de politique, en fonction d'objectifs de rendement et d'attentes quant aux résultats clés, et des plans visant à déterminer comment les objectifs seront atteints et les attentes satisfaites dans les domaines qui présentent des faiblesses;

- un système visible d'évaluation et d'établissement des priorités en fonction des missions et des objectifs qui permet à la haute direction de choisir, au niveau ministériel, entre les besoins prioritaires concurrents de chaque commandement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak
Directrice : Wendy Loschiuk

Linda Anglin
Julie Erb
Pierre Hamel
Bill Johnson
Chantal Michaud
Haleem Mughal
Darlene Mulligan

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Kasurak.

Chapitre 4

Défense nationale

Grands projets d'acquisition de biens d'équipement

Table des matières

	Page
Points saillants	4-5
Introduction	4-7
Objet de la vérification	4-7
Observations et recommandations	4-10
Des vérifications antérieures ont montré qu'il faudrait améliorer le processus d'acquisition de biens d'équipement	4-10
Le Ministère s'est engagé dans la voie du renouveau	4-11
Changer la façon dont le Ministère procède pour acheter des biens d'équipement	4-12
Efforts de renouvellement du processus d'acquisition	4-12
Le Ministère doit parachever son plan de mise en oeuvre de la restructuration du processus d'acquisition de biens d'équipement	4-13
Les ressources humaines requises pour la gestion des grands projets risquent de faire défaut	4-14
L'industrie canadienne a émis des réserves sur les méthodes d'acquisition de biens d'équipement du Ministère	4-15
Analyse des besoins et des options	4-17
L'importance d'analyser les besoins et les options	4-17
Les besoins militaires ont été piètrement évalués	4-18

Le Ministère se fie beaucoup au jugement professionnel de son personnel 4-21

L'analyse des options était inadéquate 4-21

Il y a tendance à se rabattre sur le matériel bas de gamme 4-23

Un rôle plus important doit être assigné à la recherche opérationnelle 4-26

Gestion des risques 4-27

L'importance de la gestion des risques 4-27

Pour plusieurs projets, le processus de gestion des risques n'a pas été rigoureux 4-28

Une évaluation insuffisante des risques réduit l'efficacité de la gestion de projet 4-29

Dans l'ensemble, les projets atteignent leurs objectifs de coût et de rendement 4-30

Plusieurs projets ont accusé des retards, mais les objectifs de coût et de rendement ont été respectés 4-31

La gestion des risques est un élément important d'une gestion efficace de projet 4-32

Les données des évaluations des risques que le Ministère a réalisées pour le projet Eryx différaient des données présentées à ce titre dans la présentation au Conseil du Trésor 4-33

Essais et évaluations 4-33

Importance des essais et des évaluations 4-33

Le Ministère pourrait, pour sa gestion des risques, faire une utilisation plus efficace des essais et des évaluations 4-34

Surveillance des projets et rapports connexes 4-36

L'importance de la surveillance des projets et de la présentation des rapports connexes 4-36

Le Ministère ne dispose pas d'une structure adéquate pour rendre compte du rendement des projets 4-36

Conclusion 4-37

À propos de la vérification 4-40

Table des matières (suite)

		Page
Encadré		
	L'expérience des États–Unis	4-15
Pièces		
4.1	Projets retenus aux fins de la vérification	4-8
4.2	Responsabilités organisationnelles à l'égard des grands projets d'acquisition de biens d'équipement	4-10
4.3	Variation des coûts du projet	4-30
4.4	Variation des échéances du projet	4-31
4.5	Évaluation globale de la gestion de projet en fonction de critères	4-38

Défense nationale

Grands projets d’acquisition de biens d’équipement

Points saillants

4.1 Le ministère de la Défense nationale (MDN) prévoit dépenser près de 6,5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années pour acheter les biens d’équipement dont les Forces armées canadiennes ont besoin pour remplir les tâches qui leur sont confiées. Comme nous l’indiquons au chapitre 3, le budget dont dispose le Ministère à cette fin ne sera peut–être pas suffisant pour équiper et moderniser la force prévue actuellement.

4.2 Le présent chapitre expose nos constatations sur la gestion de six grands projets d’acquisition de biens d’équipement d’une valeur totale de 3,3 milliards de dollars.

4.3 Pour chacun des six projets que nous avons examinés, il est probable que les objectifs de coût et de rendement établis dans le contrat seront atteints. Par exemple, le missile antichar Eryx et le véhicule de reconnaissance Coyote semblent fonctionner particulièrement bien, et des forces armées étrangères s’y intéressent. Néanmoins, plusieurs pratiques de gestion que nous avons observées nous semblent préoccupantes.

4.4 Nous avons constaté que la politique de défense laisse beaucoup de latitude au Ministère lorsqu’il s’agit de déterminer le niveau d’équipement requis. De plus, nous avons constaté, pour ce qui est des projets examinés, que le manque de moyens financiers a mené à l’achat de matériel bas de gamme seulement et/ou à des restrictions quant au nombre d’articles achetés :

- Pour 12 de ses navires de défense côtière, le Ministère a acheté deux unités d’un dispositif de dragage mécanique qui n’est efficace que contre certains types de mine. De plus, il n’a pas acheté tout l’équipement dont ces navires auraient besoin pour patrouiller efficacement la nuit et dans des conditions de faible visibilité.

- Le char Leopard C1 n’a été doté que d’un viseur amélioré, bien que l’armée de terre ait établi qu’une modernisation complète (y compris celle du canon et du blindage) constituait le « minimum acceptable ».

- L’hélicoptère Griffon ne peut pas répondre aux exigences initiales de l’armée de terre en ce qui concerne la capacité d’emport et le matériel de communications.

- Dans le cas du système d’arme Eryx et des véhicules Coyote, le Ministère a acheté moins d’unités que ce qui était prévu initialement.

4.5 Nous sommes inquiets de la mesure dans laquelle le Ministère se fie au jugement professionnel de son personnel lorsqu’il prend des décisions complexes d’achat. Dans la plupart des projets que nous avons examinés, la direction n’a pas effectué d’analyses adéquates pour justifier ses décisions d’achat. Dans bien des cas, les études tactiques n’ont pas tenu compte de l’usage que l’on voulait faire de l’équipement au Ministère, ont été faites trop tard pour influencer les décisions, ont produit des résultats contraires à ceux que prévoyait la décision d’achat, ont été menées par des entrepreneurs qui avaient un intérêt dans la décision du Ministère, ou n’ont pas été faites du tout.

4.6 Dans trois cas, le Ministère a examiné une seule option. Dans d'autres cas, l'analyse des options a été inadéquate.

4.7 Sur les six projets, un seul a répondu à nos attentes en ce qui concerne l'établissement d'un processus rigoureux de gestion des risques. Jusqu'ici, aucun des projets que nous avons examinés n'a été sérieusement compromis à cause de cela, mais nous avons relevé plusieurs cas où une meilleure gestion des risques aurait pu améliorer l'exécution du projet.

4.8 Les processus d'essai et d'évaluation ont été satisfaisants dans la plupart des cas. Cependant, dans certains projets portant sur des équipements de modèle commercial, ce n'est qu'après leur mise en service que les équipements en question ont été testés dans des conditions d'utilisation réelles. Depuis, on a découvert des problèmes qui ont affecté la capacité opérationnelle de certains de ces équipements. Le Ministère s'efforce actuellement de résoudre ces problèmes.

4.9 En 1994, le Ministère a entrepris un vaste programme de renouveau de la gestion qui incluait la gestion de l'acquisition des biens d'équipement. Parce que d'autres questions étaient jugées plus importantes, le Ministère a retardé l'examen de ce dernier secteur, examen pour lequel n'existe pas encore de plan de mise en oeuvre. Le Ministère a entrepris l'élaboration d'un plan qui comporte notamment trois projets pilotes. L'acquisition de biens d'équipement étant un processus d'envergure gouvernementale, le Ministère, en collaboration avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et le secteur privé, s'efforce d'améliorer les pratiques gouvernementales. Nous croyons que les ministères intéressés doivent établir un plan comportant des échéances précises pour mener à bien leur processus de réforme.

Introduction

4.10 Le plan d'immobilisations à long terme de la Défense nationale pour 1997 prévoit des dépenses en capital d'environ dix milliards de dollars, au total, étalées sur les cinq prochaines années. De ce montant, 6,5 milliards de dollars seront consacrés à l'achat des biens d'équipement dont les Forces armées canadiennes ont besoin pour accomplir les tâches et les missions qui leur sont assignées par le gouvernement. Bien que la fin de la guerre froide et les initiatives gouvernementales de réduction du déficit, au cours des dernières années, aient passablement réduit les dépenses en capital du Ministère, le programme d'immobilisations de la Défense demeure le plus important du gouvernement. Notre vérification a porté notamment sur les six grands projets d'acquisition de biens d'équipement que décrit la pièce 4.1.

Pièce 4.1

Projets retenus aux fins de la vérification

Projet d'hélicoptère utilitaire de transport tactique (Griffon) des Forces canadiennes

Le projet Griffon a pour objet de faire l'acquisition d'une centaine d'hélicoptères pouvant servir, sur les scènes nationale et internationale, à réaliser des missions de transport tactique par hélicoptère utilitaire. La tâche première de cet appareil est le transport tactique des soldats et du matériel. Parmi les autres applications du Griffon, mentionnons les missions des escadrilles de sauvetage des bases militaires, la recherche et le sauvetage à l'intérieur des terres, les missions de la Force opérationnelle interarmées 2 (l'équipe d'intervention d'urgence du gouvernement fédéral), les missions de maintien de la paix des Nations Unies, l'évacuation sanitaire, les secours en cas de grande catastrophe aérienne, la surveillance, la répression du trafic des stupéfiants, la lutte contre l'incendie, l'aide aux autorités civiles et le soutien des fonctions de commandement, de liaison et de communication.

Le projet Griffon vise à remplacer trois flottes d'hélicoptères vieillissants — les CH–118 Iroquois, les CH–135 Twin Huey et les CH–136 Kiowa. Plusieurs modèles ont été évalués en fonction des exigences opérationnelles et l'on a retenu le prototype de 412hp de Bell Hélicoptère, auquel on ajoutera divers équipements destinés aux missions.

Le Cabinet a approuvé le projet le 7 avril 1992 et le Conseil du Trésor l'a sanctionné le 8 septembre 1992. Le 9 septembre 1992, on a adjugé un marché d'une valeur de 754,5 millions de dollars en vue de l'acquisition de 100 hélicoptères Griffon, d'un simulateur de vol et d'autres équipements, documents et services. Le premier appareil a été livré en mars 1995 et le dernier, en janvier 1998. Le coût estimatif global du projet s'élève à 1,2 milliard de dollars.

Projet de navire de défense côtière

Le projet de navire de défense côtière (NDC) aidera à combler une lacune importante pour ce qui est de la défense des ports et eaux intérieures du Canada, en particulier la nécessité de disposer des ressources suffisantes pour garantir que les voies d'acheminement entre les ports militaires indispensables d'Halifax et d'Esquimalt et les eaux profondes soient déminées dans un délai de 48 heures. Le projet prévoit l'acquisition de 12 navires de défense côtière qui seront mis en service entre 1995 et 1999. L'équipage des NDC viendra principalement de la Réserve navale, ce qui fait que ces navires seront la pierre angulaire de la revitalisation de la Réserve navale.

En août 1988, le gouvernement a approuvé en principe l'acquisition des 12 NDC. Le Conseil du Trésor a par la suite autorisé des ressources au titre de la définition du projet et de l'acquisition de l'équipement nécessaire aux premiers exercices d'entraînement entre 1988 et 1992.

En juillet 1989, suite à un appel d'offres concurrentiel, on a adjugé des contrats à deux entrepreneurs principaux du Canada, chargés de réaliser des études de définition et de présenter des propositions et des offres de mise en oeuvre, y compris des modèles de NDC. La valeur de chacun des contrats s'élevait à 4,5 millions de dollars. On a procédé à une évaluation interministérielle des deux études et propositions, et l'on a soumis des recommandations aux ministres relativement au choix d'un entrepreneur principal pour la mise en oeuvre du projet. Le Cabinet a approuvé le projet et choisi l'entrepreneur principal en octobre 1991. Une fois terminées les négociations contractuelles, le Conseil du Trésor a donné son approbation effective et approuvé le contrat connexe en avril 1992. Le coût estimatif global du projet s'élève à 708 millions de dollars.

Projet de viseur thermique du Leopard

Le 19 septembre 1996, le Conseil du Trésor a approuvé officiellement le projet d'un viseur thermique devant être installé sur le char Leopard. On obtiendra ce viseur en achetant de l'Allemagne des tourelles moulées excédentaires du Leopard 1A5 qui sont équipées du viseur thermique EMES 18, en les remettant à neuf et en les posant à la place des tourelles soudées dont sont présentement équipés les Leopard C1. Les travaux de remise à neuf et d'échange de tourelles ont été confiés à un fabricant de chars allemand qui doit utiliser le plus possible des matériaux canadiens. L'équipement excédentaire sera aliéné par l'entremise du contrat principal. Le coût estimatif global du projet s'élève à 145 millions de dollars.

Projet d'arme antichar de courte portée (lourde) (Eryx)

Le projet Eryx a pour objet de remplacer le lance–roquettes Carl Gustav en tant que principale arme antichar à courte portée des Forces terrestres

canadiennes.

Il s'agit du premier projet de coopération franco–canadien en matière d'équipement de défense, et l'on s'attend qu'il serve de modèle à de futures entreprises bilatérales.

Le Conseil du Trésor a approuvé officiellement le projet le 17 mars 1993. Un marché principal initial de 81 millions de dollars a été adjugé en mars 1993 en vue de l'acquisition du système d'arme Eryx. En date du 27 juin 1997, vu l'acquisition ultérieure de pièces de rechange et de l'imageur thermique Mirabel, on évaluait désormais le contrat principal à 119 millions de dollars. De plus, un marché d'une valeur de 5,4 millions de dollars a été adjugé à la société Aérospatiale, laquelle devait confier à quatre entreprises canadiennes la fabrication des composantes de l'Eryx. Trois des quatre compagnies fabriquent maintenant les pièces requises qui seront intégrées au système d'arme. Le coût estimatif global du projet s'élève à 179 millions de dollars.

Projet portant sur les systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction (SSGEI)

Le projet SSGEI (également connu au ministère de la Défense sous le nom de Projet — Instruction et soutien de guerre électronique (EST)) a été approuvé afin de définir, de décrire, d'acheter et d'installer l'équipement nécessaire à un entraînement efficace des forces terrestres, maritimes et aériennes du Canada à la guerre électronique (GE) aéroportée. Cet entraînement préparera les Forces canadiennes à la réalisation de missions efficaces dans le cadre d'une guerre électronique.

Un contrat a été adjugé le 1er avril 1988 en vue de la définition du projet. Les études préliminaires ont révélé que le meilleur moyen de combler ce besoin des SSGEI serait de se doter d'appareils Challenger CL–600 dûment équipés, de nacelles d'entraînement à la GE transportées par CE–133 (T–Birds) et de simulateurs de guerre électronique, dont on ferait l'acquisition dans le cadre d'un projet distinct.

On a entamé des négociations en vue de la proposition de mise en oeuvre et l'on a adjugé un contrat de mise en oeuvre le 1er mars 1993. Le 15 juillet 1994, on a conclu un marché au titre de la conception de la modification de l'aéronef permettant de transporter les nouvelles nacelles d'entraînement à la GE à bord des appareils CE–133, de les installer sur l'aéronef prototype et de fabriquer neuf autres ensembles de modifications. Le coût estimatif global du projet s'élève à 203 millions de dollars.

Projet de remplacement du LYNX (projet Coyote)

En 1992, le gouvernement a annoncé qu'il comptait acheter au plus 229 véhicules blindés légers de reconnaissance et le matériel de soutien connexe afin que les Forces canadiennes puissent remplacer les véhicules Lynx de commandement et de reconnaissance qui ne convenaient plus aux opérations. Le Coyote procure à l'armée de terre une capacité de reconnaissance.

Un contrat a été signé en mars 1993. Le coût global approuvé par le Conseil du Trésor s'élevait à 883 686 000 $ en dollars de l'année budgétaire. Les véhicules ont été livrés entre mars 1996 et janvier 1998.

4.11 Les décisions relatives à l'acquisition de biens d'équipement militaire ont une incidence sur l'efficacité avec laquelle les Forces canadiennes mettent en oeuvre la politique de défense. La quantité et le type d'équipement acheté influencent directement la capacité des Forces canadiennes à remplir leurs rôles, et c'est cette capacité qui détermine où et comment le gouvernement peut déployer ces Forces.

4.12 Plusieurs ministères sont mis à contribution pour l'acquisition de biens d'équipement de la Défense (voir la pièce 4.2). La Défense nationale a charge de vérifier si l'équipement dont l'achat est envisagé répond à un besoin. Elle fournit les spécifications opérationnelles et techniques, et elle établit les priorités en ce qui à trait au financement et à l'établissement du calendrier. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit les politiques générales et les lignes directrices sur tous les aspects de la gestion du projet. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada appuie la stratégie d'achat, est responsable du processus contractuel et, par un contrôle de l'exécution en bonne et due forme des contrats, veille à ce que la Défense reçoive effectivement les produits et les services demandés. Industrie Canada, en consultation avec les agences de développement économique régional, a charge de repérer les initiatives de développement industriel et régional pouvant être rattachées à ces grands projets. Ensemble, les trois ministères évaluent les options et font des recommandations aux ministres.

Pièce 4.2

Responsabilités organisationnelles à l'égard des grands projets d'acquisition de biens d'équipement

Cabinet	• Approuve les propositions et le financement de grands projets d'acquisition de biens d'équipement
Secrétariat du Conseil du Trésor	• Publie des politiques et des lignes directrices concernant l'acquisition de biens d'équipement • Fournit des recommandations et des conseils au Cabinet sur l'opportunité d'approuver les grands projets d'acquisition de biens d'équipement, en

	fonction d'une analyse des propositions ministérielles
Ministère de la Défense nationale	• Établit ses besoins • Analyse les options • Élabore des spécifications opérationnelles et techniques • Établit l'ordre des priorités pour ce qui est du financement et des échéances • Surveille la mise en oeuvre des projets par les entrepreneurs principaux
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	• Aide à l'élaboration d'une stratégie d'acquisition et de passation de marchés • Administre le processus contractuel
Industrie Canada	• Veille à la mise en oeuvre des objectifs socio–économiques

4.13 Le ministère de la Défense nationale (MDN) confie à une équipe de gestion de projet le soin, notamment, de surveiller le déroulement du projet et d'informer la haute direction du Ministère de toute difficulté majeure qui risque de compromettre l'exécution du contrat. Cette équipe est également chargée de planifier et de coordonner la mise en service du nouvel équipement, ce qui inclut l'essai et l'évaluation du matériel, les essais par les utilisateurs et l'établissement des besoins en pièces de rechange.

Objet de la vérification

4.14 Les problèmes de rendement, les retards par rapport au calendrier établi et l'escalade des coûts sont des problèmes traditionnellement associés aux projets d'acquisition de biens d'équipement de la Défense, et nous en avons parlé dans nos rapports des années précédentes. Étant donné le niveau de risque et la complexité des projets susmentionnés, l'élimination totale de ces problèmes n'est pas un objectif réaliste, et nous en sommes conscients. Cependant, avec des méthodes appropriées de gestion des projets, il est possible de réduire ces problèmes au minimum. Les éléments essentiels de la gestion des projets sont décrits dans les politiques et les manuels du Ministère et du Conseil du Trésor. Ces éléments sont :

- une analyse des besoins, notamment un examen des coûts et des diverses options, qui puisse permettre au Ministère, avant qu'il n'engage des ressources substantielles, de trouver des solutions qui soient rentables et qui permettent de répondre à des besoins justifiables;

- l'évaluation des risques et la mise en oeuvre d'un plan de gestion des risques associés au projet;

- l'essai et l'évaluation de l'équipement à différentes étapes, pour vérifier s'il répond aux spécifications techniques et aux besoins des usagers;

- de saines pratiques de contrôle du projet et d'établissement de rapports;

- la gestion des ressources humaines.

4.15 Dans notre vérification, nous avons abordé tous ces aspects de la gestion des projets. Nous avons également comparé les pratiques et les efforts de renouveau du Ministère avec les meilleures pratiques en usage ailleurs. À la fin du présent chapitre, la section **À propos de la vérification**, donne plus de détails sur la façon dont nous avons procédé.

Observations et recommandations

Des vérifications antérieures ont montré qu'il faudrait améliorer le processus d'acquisition de biens d'équipement

4.16 Au cours de vérifications antérieures, nous avions constaté que le processus d'acquisition de biens d'équipement, au Ministère, avait besoin d'être amélioré.

4.17 En 1992, nous avons signalé que le MDN avait reconnu la nécessité de simplifier et de rationaliser son processus d'acquisition de biens d'équipement, qui était devenu un système inutilement complexe, axé sur les processus, coûteux et inapproprié pour la gestion du programme d'immobilisations de la Défense. Nos chapitres de 1994 sur la technologie de l'information et la gestion de l'infrastructure font état de problèmes persistants dans les systèmes de gestion des projets et des programmes du Ministère, en dépit des efforts faits pour les améliorer. Dans notre suivi de 1994, nous signalons que le Ministère, bien qu'il soit généralement d'accord avec nos recommandations, est lent à apporter des améliorations. Nous y exprimons également des doutes au sujet de l'efficacité des mesures adoptées par le Ministère pour résoudre les problèmes dont souffrent les systèmes de gestion des projets et des programmes.

4.18 Plusieurs des problèmes associés à l'acquisition de biens d'équipement, problèmes détectés au cours de nos vérifications de 1984, de 1987 et de 1992, continuent d'affecter les grands projets d'acquisitions de biens d'équipement de la Défense. Récemment, le Ministère a confirmé la persistance de ces problèmes dans une étude de restructuration qui a porté sur l'ensemble du processus de gestion de ces projets. Il s'agit des problèmes suivants :

- un processus d'acquisition trop complexe imposant une forte utilisation de main–d'oeuvre;
- des administrateurs de projet ayant reçu une formation inadéquate;
- des ressources insuffisantes et une sous–évaluation des coûts liés à la capacité de soutien;
- une dotation en personnel des bureaux de projet à la fois inefficace et tardive;
- des lacunes et des chevauchements dans les responsabilités attribuées pour la gestion des projets;
- de mauvaises méthodes d'achat;
- une mauvaise application des principes de l'évaluation et de la gestion des risques associés aux programmes et aux projets;
- l'absence d'un système d'information intégré;
- des informations insuffisantes sur la gestion des projets.

Le Ministère est conscient de ces problèmes et il s'y attaque à l'aide de ses nombreux programmes continus de restructuration en cours au MDN. Cependant, il faudra du temps pour mettre en oeuvre de nouveaux processus de gestion des projets, car cela exige de nouvelles compétences, des programmes de formation pour rendre ces compétences opérationnelles, et un programme à long terme visant à modifier la culture organisationnelle du Ministère.

Le Ministère s'est engagé dans la voie du renouveau

4.19 En décembre 1994, le Ministère a entrepris un programme de renouveau qui devait lui permettre d'examiner de nouvelles façons de procéder pour l'acquisition et l'entretien de biens d'équipement. Cette initiative se voulait une réponse à l'Examen des programmes du gouvernement, aux réductions budgétaires et au Livre blanc sur la Défense. Dans ce dernier, il était demandé au Ministère de rationaliser son infrastructure, de diminuer ses effectifs, de réduire le nombre de quartiers généraux de commandement et de se doter d'équipements moins coûteux. Le renouveau de la gestion et la restructuration des processus sont les deux grandes stratégies que le Ministère a adoptées pour faire face aux réductions budgétaires et pour améliorer l'efficacité et l'efficience des opérations. Le principal objectif du programme de renouveau de la gestion est d'affecter une plus grande proportion des ressources disponibles aux forces opérationnelles et une proportion moindre aux services administratifs et de soutien. Le processus d'acquisition lié aux grands projets d'immobilisations est l'un des principaux secteurs visés par ce programme. Le plan stratégique global du Ministère consiste à réformer ce processus par l'utilisation de plusieurs moyens, notamment : l'adoption des meilleures pratiques en usage ailleurs dans le monde, la formulation de nouveaux concepts d'acquisition, la rationalisation des processus qui créent des besoins, la recherche dans le secteur privé des solutions à la question des services de soutien pour la durée de vie utile des biens acquis, et l'élaboration de programmes d'instruction pour les administrateurs de projet. Le Ministère prévoit disposer, d'ici 1999, d'un plan d'action pour la mise en oeuvre d'un nouveau processus d'acquisition qui devrait permettre de :

- gérer les projets de façon hautement efficace et efficiente;
- réduire la durée moyenne du processus, qui est de 12 ans actuellement, à cinq ans ou moins;
- réduire de 50 p. 100, par rapport à avril 1994, les ressources en personnel requises pour la gestion des projets.

Changer la façon dont le Ministère procède pour acheter des biens d'équipement

Efforts de renouvellement du processus d'acquisition

4.20 À la fin de 1994, le Ministère a formé une Équipe de restructuration (Gestion, commandement et contrôle) pour évaluer toutes ses activités, déterminer lesquelles pourraient raisonnablement être éliminées et trouver la meilleure façon de mener à bien celles qui restent. L'équipe a examiné notamment le processus d'acquisition de biens d'équipement.

4.21 Le ministère de la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) avaient établi un groupe de travail, en juin 1993, pour étudier et évaluer la façon dont sont menés les grands projets d'acquisition de biens d'équipement. Le groupe de travail avait cerné les points importants à améliorer, lesquels ont servi de points de départ pour la restructuration des principaux processus régissant l'approbation des grands projets d'acquisition de biens d'équipement et les démarches s'y rattachant. À partir de ces recommandations, le Ministère a entrepris ses études de restructuration. Son but était de renouveler tous les aspects de la fonction Acquisition et soutien du matériel (ASM), et d'élaborer un plan complet pour la restructuration du processus d'acquisition susmentionné.

4.22 En février 1996, l'Équipe de restructuration a terminé son examen du processus d'acquisition de biens d'équipement et elle a fait des recommandations sur les processus propres au Ministère ainsi que sur ceux des autres ministères mis à contribution pour les démarches d'acquisition.

4.23 Jusqu'ici, le Ministère a mis en oeuvre les recommandations de l'Équipe de restructuration portant sur ses processus internes d'approbation des projets. Cependant, les rôles et les responsabilités des autres intervenants dans le processus d'acquisition de biens d'équipement, comme le Secrétariat du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et Industrie Canada, sont présentement réévalués dans le cadre de la réforme générale, au gouvernement, de ce processus.

4.24 Les représentants du Ministère ont indiqué que, jusqu'ici, leurs efforts de restructuration ont porté principalement sur les services de soutien et sur l'achat de fournitures, de pièces de rechange et de services. Ils ont choisi de commencer par ce secteur parce qu'ils croyaient que c'était celui qui permettrait de générer les économies les plus importantes compte tenu de l'effort investi. Parmi les progrès qui ont été réalisés jusqu'ici, il y a l'adoption de contrats de type nouveau pour certaines catégories de pièces de rechange et l'établissement de plusieurs projets pilotes.

4.25 Récemment, le Ministère a décidé qu'il mettrait désormais l'accent sur la réforme du processus d'acquisition de biens d'équipement. À cette fin, un comité de surveillance composé de représentants du MDN, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'Industrie Canada a été mis sur pied pour harmoniser et mettre en oeuvre diverses initiatives de réforme du processus d'acquisition à l'échelle du gouvernement. Les représentants du MDN nous ont confié que le comité a également consulté des représentants de l'industrie afin d'en arriver à un consensus sur le nouveau processus d'acquisition de biens d'équipement. Le MDN espère ainsi faire accepter et adopter par l'ensemble du gouvernement certaines de ses initiatives de renouveau comme l'usage de contrats préétablis, la privatisation des activités secondaires, ainsi que les accords et contrats de partenariat à long terme. C'est le comité de surveillance qui déterminera dans quelle mesure les politiques et les méthodes d'approvisionnement actuelles du gouvernement ont besoin d'être modifiées pour que ce dernier puisse tirer pleinement profit des nouvelles méthodes de travail.

Le Ministère doit parachever son plan de mise en oeuvre de la restructuration du processus d'acquisition de biens d'équipement

4.26 D'une façon générale, nous avons constaté que la réforme du processus d'acquisition de biens d'équipement n'en est qu'à l'étape initiale, et que les progrès sont lents. Cela est compréhensible, vu la complexité des questions en jeu et le fait qu'il s'agit d'un problème de longue date. De plus, étant donné que la fonction « acquisition » échappe en grande partie au contrôle du Ministère — en particulier l'administration des contrats —, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada doivent participer au projet si l'on veut pouvoir apporter les modifications requises au processus. Des représentants du Ministère nous ont indiqué que des leçons importantes ont été apprises lorsque le MDN a participé, avec le Département de la Défense des États–Unis, à un projet binational d'acquisition de biens d'équipement connu sous le nom de Modernisation des centres de contrôle des opérations aériennes régionales et sectorielles (R/SAOC — Region and Sector Air Operations Centres Modernization). Ce projet de 93 millions de dollars est géré selon le processus d'acquisition amélioré du Département américain de la Défense, et vise, entre autres, à moderniser les ordinateurs, le matériel de communication et l'infrastructure du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Ce projet et deux autres du même genre, soit le Système d'information — Acquisition et soutien (Matériel) (SIASM) et le Véhicule utilitaire léger (VUL), ont récemment été désignés projets pilotes dans le cadre de la réforme d'envergure gouvernementale du processus d'acquisition de biens d'équipement. De nouveaux concepts, comme l'achat d'équipements de type commercial, ont été testés dans le cadre de deux autres projets : celui de l'hélicoptère Griffon et celui du Navire de défense côtière.

4.27 Le Ministère a élaboré un plan de restructuration du processus d'acquisition de biens d'équipement, mais il n'a pas encore de plan définitif pour la mise en oeuvre des changements proposés. Le plan de restructuration prévoyait l'élaboration d'un plan de mise en oeuvre complet avant la fin de septembre 1997. Cette échéance a été reportée à mars 1998.

4.28 Nos constatations, présentées plus loin dans le présent chapitre, montrent bien qu'il est nécessaire de poursuivre la réforme du processus d'acquisition de biens d'équipement. À moins que le Ministère ne prenne des mesures pour combler les lacunes décrites dans le présent chapitre, les problèmes que nous avons signalés continueront d'affecter les projets d'acquisition de biens d'équipement.

Les ressources humaines requises pour la gestion des grands projets risquent de faire défaut

4.29 Le Ministère tente actuellement de restructurer ses méthodes de travail en réponse aux réductions d'effectifs qui lui ont été imposées, et qui touchent en particulier les quartiers généraux et les services de soutien. Ces réductions d'effectifs ont été rendues nécessaires par les réductions budgétaires imposées à la suite de l'Examen des programmes du gouvernement. Avant 1994, la gestion des grands projets d'acquisition de biens d'équipement occupait l'équivalent de 1 415 employés à temps plein. L'objectif du Ministère pour l'an 2000 est de réduire leur nombre à 675.

4.30 Comme nous l'avons déjà mentionné, le Ministère n'a pas encore déterminé comment il s'y prendra pour restructurer le processus d'acquisition de biens d'équipement. Bien qu'il n'y ait aucune garantie que le processus de restructuration lui laissera suffisamment d'employés capables de gérer des projets complexes, le Ministère a adopté des stratégies qui feront en sorte que les employés possédant les compétences requises pour répondre aux besoins futurs anticipés ne seront pas visés par les réductions de personnel. De plus, dans le cadre de la restructuration du processus d'acquisition et de soutien du matériel (ASM), le Ministère tente d'établir quelles sont les compétences, les connaissances et les aptitudes qui seront requises lorsque les nouveaux processus auront été adoptés.

4.31 Le manque de planification pose un risque sérieux, mais le Ministère est conscient du problème. En effet, il a intégré la planification des ressources humaines à son processus de planification opérationnelle et, pour combler les lacunes qui se manifestent, il a pris des initiatives comme le programme de perfectionnement des agents d'approvisionnement civils. Cependant, les résultats de ces initiatives n'apparaîtront qu'à long terme. Les efforts à ce chapitre devront se poursuivre.

4.32 Le Ministère devrait s'assurer qu'il a bien évalué les compétences requises pour gérer les grands projets d'acquisition de biens d'équipement, qu'il dispose d'un plan de gestion des ressources humaines, que ses nouveaux programmes de recrutement et de perfectionnement fonctionnent bien, et qu'il a les systèmes d'information requis pour appuyer la gestion des ressources humaines.

Réponse du Ministère : *Le Ministère a amorcé un certain nombre d'initiatives en vue de mettre en oeuvre cette recommandation. En particulier, le remaniement des processus d'acquisition et de soutien des matériels a permis au MDN d'identifier clairement les compétences, les connaissances et les capacités requises pour la gestion de projet. Le Ministère peut maintenant mieux déterminer les domaines où doivent être mis en place de nouveaux programmes de recrutement et de perfectionnement et améliorer les programmes de formation et de perfectionnement internes à l'intention du personnel déjà en poste. Le Système d'information sur le personnel militaire/civil du Groupe des matériels du MDN répondant actuellement aux besoins du Ministère au chapitre de la planification des ressources humaines et de la base de données sera remplacé par PeopleSoft, qui permettra de mieux répondre aux besoins ministériels en matière de gestion des ressources humaines.*

L'industrie canadienne a émis des réserves sur les méthodes d'acquisition de biens d'équipement du Ministère

4.33 Dans le cadre de notre vérification, nous avons tenu un symposium d'une journée avec des dirigeants d'entreprises spécialisées dans les équipements de défense afin de discuter des meilleures méthodes d'acquisition de biens d'équipement militaires. Ces représentants de l'industrie se sont dits insatisfaits du processus d'acquisition actuel du gouvernement. Ils ont recommandé l'élimination des chevauchements entre les divers ministères fédéraux participant au processus d'acquisition, une meilleure formation du personnel affecté aux projets, une réduction du

taux de roulement de ce personnel, une approche plus conciliante dans l'administration des contrats, un recours accru au partenariat entre le gouvernement et l'industrie, une réduction des formalités administratives, et un usage moins fréquent de spécifications militaires. Les représentants de l'industrie que nous avons rencontrés font également affaire avec le Département de la Défense des États–Unis. Ils estiment que les efforts de renouveau du MDN ne sont pas aussi avancés que ceux des Américains. De plus, ils nous ont dit avoir noté peu ou pas de changement dans la façon dont le gouvernement acquiert ses biens d'équipement.

L'EXPÉRIENCE DES ÉTATS–UNIS

LE DÉPARTEMENT DE LA DÉFENSE DES ÉTATS–UNIS DIT AVOIR RÉALISÉ DES ÉCONOMIES IMPORTANTES EN RESTRUCTURANT SON PROCESSUS D'ACQUISITION D'ÉQUIPEMENTS

De 1991 à 1995, le Département de la Défense des États–Unis a réduit son budget d'acquisition de près de 40 p. 100. Conscient du fait qu'il ne pouvait plus se permettre d'acheter des systèmes d'armes comme par le passé, le Département de la Défense des États–Unis a commencé dès 1994 à apporter des changements majeurs à ses procédés d'acquisition et de passation de contrats.

Deux des secteurs sur lesquels l'accent est mis sont le processus d'établissement des besoins - « quoi acheter » - et le processus d'acquisition - « comment acheter ».

Au chapitre du « quoi acheter », le Département de la Défense s'oriente davantage vers l'achat de produits et de procédés commerciaux et sur l'intégration en temps plus opportun de technologies de pointe dans des systèmes nouveaux ou existants.

Au chapitre du « comment acheter », le Département de la Défense met l'accent sur l'augmentation du travail d'équipe et de la coopération, il encourage la gestion des risques plutôt que l'évitement des risques, il réduit les exigences en matière de rapports et il vise à éliminer les étapes d'examen et de surveillance qui n'ajoutent aucune valeur. Il a aussi entrepris une série de projets pilotes en matière d'acquisition afin de démontrer que l'emploi de pratiques et de procédés commerciaux peut réduire sensiblement les dépenses des programmes d'acquisition d'équipements militaires.

Les projets ont été exonérés de certains règlements, lois et directives internes du Département en matière d'acquisition.

Les représentants de ce Département américain ont fait savoir qu'ils avaient réalisé des progrès marqués en ce qui concerne la mise en oeuvre de la réforme des lois et règlements en matière d'acquisition et obtenu des avantages importants en ce qui regarde les coûts et les échéances - de l'ordre de 15 à 50 p. 100. Les cinq programmes pilotes, qui ont été choisis en décembre 1994 et désignés en vertu des dispositions de la *Federal Acquisition Streamlining Act* (FASA) de 1994, sont les suivants : le « Joint Direct Attack Munitions » (JDAM); le « Fire Support Combined Arms Tactical Trainer » (FSCATT); le « Joint Primary Aircraft Training Systems » (JPATS); le « Commercial Derivation Engine » (CDE); et le « Non–Development Airlift Aircraft » (NDAA).

Les représentants du Département de la Défense des États–Unis nous ont dit que ces projets pilotes avaient permis de réaliser des gains appréciables à cause de la réduction de l'emploi de normes militaires, des exigences contractuelles, de la durée et de la complexité des sollicitations et du délai au titre de la sélection des fournisseurs.

Pour le programme JDAM, par exemple, on entrevoit une réduction de 34 p. 100 de la période de développement et une réduction du coût unitaire dépassant 50 p. 100, ce qui donne un évitement des coûts global de 2,9 milliards de dollars au chapitre de la fabrication. Le bureau du programme JDAM attribue ces économies spectaculaires au climat de type commercial créé par la FASA. L'administrateur du programme JDAM a misé sur le « climat commercial » pour faire l'acquisition de technologies éprouvées et réduire la surveillance (la surveillance en usine a été réduite en moyenne de 85 p. 100). La documentation liée à l'acquisition a été rationalisée également (29 relevés exigés et un énoncé de travail de deux pages ne comportant que des spécifications d'interface et aucune norme militaire).

L'administrateur du programme FSCATT de l'armée de terre a également signalé des économies importantes et des avantages certains au niveau du calendrier. La rationalisation des efforts d'acquisition a eu pour effet d'éliminer complètement des normes militaires uniques, tout en réduisant de 56 à 7 le nombre de relevés exigés. On a coupé de 30 p. 100 les heures consacrées à l'interne au choix des fournisseurs. Le temps et les dépenses consacrés au développement ont été réduits respectivement de 33 et de 34 p. 100.

La réforme pour les acquisitions du JPATS a permis de réduire de 50 p. 100 les normes militaires et de 60 p. 100 les relevés exigés en exécution des contrats. Ces efforts ont permis de réduire de 12 p. 100 le temps consacré au développement, et de 50 p. 100 les effectifs affectés au bureau du programme.

Il est à noter que ces résultats n'ont pas été validés à titre indépendant par des organismes extérieurs comme le General Accounting Office (GAO). Les résultats des projets pilotes indiquent tout de même qu'il est possible de réaliser des économies appréciables en restructurant le processus d'acquisition des biens d'équipement.

4.34 Les représentants du Ministère nous ont signalé qu'ils ont rencontré des représentants de l'industrie à trois reprises depuis juin 1997, et qu'ils les ont entendus exprimer à peu près les mêmes réserves. Ils croient que leurs

efforts de restructuration permettront d'éliminer bon nombre de ces réserves, mais ils signalent qu'il faudra peut–être modifier les règlements et les pratiques en vigueur dans l'ensemble du gouvernement.

4.35 Le ministère de la Défense nationale, en collaboration avec les autres ministères et organismes participant au processus d'acquisition de biens d'équipement — en particulier Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor — devrait poursuivre ses efforts afin de pouvoir :

- **élaborer un plan de mise en oeuvre de la restructuration du processus d'acquisition de biens d'équipement qui indique clairement la nature des changements requis, les objectifs de rendement et les dates cibles approximatives pour la réalisation de ces objectifs;**

- **choisir des projets pilotes pour faire l'essai du nouveau processus;**

- **établir un ensemble de critères utiles de mesure du rendement du nouveau processus et déterminer si ce dernier permettra d'obtenir les résultats souhaités;**

- **élaborer un plan de gestion des ressources humaines qui indique les compétences requises (type et quantité) pour gérer les grands projets d'acquisition de biens d'équipement.**

Réponse du Ministère : *Dans le cadre de son remaniement des processus d'acquisition, le Ministère a mis au point la version préliminaire d'un « Guide de réforme des acquisitions » dans lequel sont énoncés les nouveaux concepts d'acquisition, et il est en train de le transformer en un guide détaillé sur la mise en oeuvre des meilleures pratiques d'acquisition. Ce Guide contribuera à l'élaboration du plan de mise en oeuvre de la réforme susmentionnée qui sera effectuée à l'échelle du gouvernement. Au Ministère, nous croyons que les projets pilotes de réforme à ce chapitre constituent le meilleur moyen d'adapter les nouveaux concepts d'acquisition dans le cadre de ladite réforme dans l'ensemble du gouvernement et que notre projet de Système d'information — acquisition et soutien (Matériels) (SIASM) est un projet–pilote clé lié à l'initiative d'acquisition du gouvernement axée sur les avantages. La date limite pour la sélection des autres projets–pilotes et du plan de mise en oeuvre ministériel qui s'y rattache est toujours fixée à la fin d'avril 1998.*

Les responsables du Ministère croient également que la mesure du rendement est essentielle. Elle fait maintenant partie intégrante de la planification ministérielle. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a réalisé des progrès considérables dans l'élaboration de méthodes de mesure du rendement dans le domaine de la gestion des projets d'acquisition. Ces progrès viennent s'ajouter aux efforts faits par le MDN en vue d'établir des mesures de rendement dans le domaine de l'acquisition du matériel. En matière de plan de ressources humaines, comme nous l'avons mentionné plus haut, le MDN mène actuellement plusieurs activités en vue de présenter un relevé officiel des compétences requises en gestion de projet et de former les gestionnaires de projet.

Analyse des besoins et des options

L'importance d'analyser les besoins et les options

4.36 Dans son *Livre blanc sur la défense de 1994*, le gouvernement réaffirme la nécessité de maintenir des forces terrestres, maritimes et aériennes polyvalentes et aptes au combat, pour protéger les Canadiens et défendre leurs intérêts et leurs valeurs à l'étranger. Le Livre blanc précise également que des équipements à prix abordable seront achetés pour permettre à nos militaires de remplir leur mission.

4.37 L'établissement des besoins et l'analyse des options sont des aspects importants du processus d'acquisition de biens d'équipement, car ils rendent possible l'acquisition des équipements à un prix abordable. C'est à cette

étape que se font les choix relatifs à divers facteurs comme la qualité, le service, le coût et les aspects socio–économiques. Dans les projets d'acquisition de biens d'équipement complexes, une analyse coûts–avantages peut exiger de trouver un compromis entre la qualité technique et des facteurs comme les coûts initiaux et de fonctionnement, la durée de vie, le service, l'entretien et la réparation.

4.38 Les besoins en matériel du MDN sont variables : il peut être nécessaire de moderniser des équipements existants en remplaçant certaines pièces, de remplacer des équipements désuets par de nouveaux équipements qui remplissent la même fonction, ou d'introduire de nouvelles familles d'équipements conçues pour faire des choses qui n'avaient jamais été faites auparavant.

4.39 Nous nous attendions à ce que les besoins en biens d'équipement soient fondés sur une évaluation continue des capacités militaires actuelles et futures, compte tenu de la politique de défense du Canada et de l'évolution de la menace. Nous nous attendions également à ce qu'une analyse tactique adéquate soit menée pour définir le type, la qualité et la quantité de matériel requis. Enfin, nous nous attendions à ce que diverses options susceptibles de répondre à ces besoins soient précisées et à ce que leur rapport coût–efficacité soit analysé avant qu'une solution soit retenue.

4.40 Nous avons constaté que le *Livre blanc de 1994* laisse une grande latitude au Ministère lorsqu'il s'agit de déterminer « quelle quantité de matériel est suffisante ». Le Livre blanc ne donne que des lignes directrices générales en recommandant le maintien de forces polyvalentes capables de se battre « aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs ». Cela signifie, de l'avis des représentants du Ministère, que le Canada doit avoir les moyens d'accomplir toutes sortes de missions, depuis le maintien de la paix jusqu'à la participation à des guerres (par exemple, comme ce fut le cas en Corée, etc.).

4.41 Nous avons découvert de graves lacunes dans l'analyse des besoins et des options, analyse effectuée avant que les décisions d'achat soient prises. Aucun des projets que nous avons examinés ne répond à tous nos critères, et la plupart ne répondent qu'à certains d'entre eux.

Les besoins militaires ont été piètrement évalués

4.42 Nous avons tenté d'examiner les liens entre la politique établie, les évaluations de la menace et l'analyse tactique, données que le Ministère utilise pour justifier chaque achat.

4.43 Politique. Pour la plupart, les projets que nous avons examinés répondaient aux exigences de la politique nationale.

4.44 Évaluations de la menace. Nous nous attendions à trouver une évaluation de la menace indiquant contre quel adversaire un système donné était susceptible d'être utilisé, et les armes que nos adversaires risquaient d'avoir en leur possession. Nous nous attendions à ce que toute une gamme de menaces plausibles soient examinées, de manière à tenir compte des probabilités quant à l'endroit où les Forces canadiennes pourraient être appelées à intervenir.

4.45 Plusieurs évaluations de la menace, effectuées pour des projets amorcés pendant la guerre froide, n'ont pas été mises à jour, ce qui aurait dû être fait afin de tenir compte du passage à une autre période historique, celle de l'après–guerre froide. Pour deux des six projets que nous avons vérifiés, il n'y a pas eu de réévaluation en bonne et due forme de la menace.

4.46 Le projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction (SSGEI) (également connu au ministère de la Défense sous le nom de Projet — Instruction et soutien de guerre électronique (EST)) comportait une évaluation de la menace dans l'énoncé des besoins de 1988. Cette évaluation décrivait en détail les tactiques et les équipements ennemis qui constituaient une menace au moment de la rédaction du document. Il y avait une liste

complète des systèmes radars et de communication « ciblés » (victim systems) que le nouveau système devait tenter de neutraliser. Cependant, il faudra une décennie avant que le projet aboutisse, et la menace continue d'évoluer. Le Ministère est conscient de l'évolution de la menace, mais il soutient que les préoccupations liées aux risques et à la question des coûts ont empêché le projet de produire un système d'instruction plus adapté à la situation actuelle. Les représentants du Ministère affirment que les systèmes du SSGEI sont surtout articulés autour de logiciels et que, par conséquent, ils peuvent facilement être modifiés pour répondre aux besoins futurs.

4.47 **Analyse tactique.** La plus grave lacune que nous avons découverte dans l'établissement des besoins militaires se situe au niveau de l'analyse tactique. Une analyse tactique est requise pour déterminer les caractéristiques optimales de l'équipement et pour voir si les améliorations techniques apportent vraiment quelque chose en situation de combat.

4.48 L'achat d'hélicoptères Griffon, un projet de 1,2 milliard de dollars, permettra de remplacer trois ensembles d'aéronefs : deux flottes d'hélicoptères utilitaires et une flotte d'hélicoptères d'observation légers. Le Ministère aurait fait une étude de la manière dont un seul type d'appareil pourrait remplacer deux types d'aéronefs distincts — les hélicoptères utilitaires et les hélicoptères d'observation légers — dont les caractéristiques et les capacités sont très différentes. Les représentants de la Défense ont toutefois été incapables de produire le rapport de cet examen. D'après l'énoncé d'insuffisance en capacité qui a été préparé pour justifier le projet, les nouveaux hélicoptères devront pouvoir effectuer, en l'espace de 24 heures, trois transports de troupes simultanés, à partir de trois endroits différents, vers une position avancée distante de 500 km. Nous avons trouvé de la correspondance qui met en doute le réalisme de ces exigences. Nous n'avons trouvé aucune justification des objectifs de distance et de temps.

4.49 Une étude menée en août 1992 — après que le Ministère eut choisi l'aéronef qu'il souhaitait acquérir, mais avant que le Conseil du Trésor approuve cette décision (8 septembre 1992) — indiquait que l'hélicoptère choisi n'aurait pas la capacité d'emport requise pour remplir son rôle avec le nombre d'appareils spécifié. De plus, les analystes ont découvert que deux caches de carburant, et non une, seraient requises pour que l'hélicoptère puisse remplir son rôle, ce qui permet de douter du réalisme des données présentées. L'étude a également révélé que la capacité d'emport de 3 100 livres du nouvel hélicoptère, capacité précisée dans l'énoncé des besoins annexé au contrat, était inférieure à la capacité minimale de 5 000 livres et à la capacité optimale de 10 000 livres qui seraient requises pour transporter une pièce d'artillerie ou de l'équipement du génie. Cependant, le Ministère dit accorder la priorité au transport tactique. Par ailleurs, à cause de sa capacité d'emport limitée, il faudrait 460 sorties effectuées par 24 hélicoptères Griffon pour évacuer les blessés prévus dans un conflit de moyenne intensité et pour fournir le soutien logistique approprié. Les auteurs de l'étude estiment qu'il s'agit là d'une « proposition irréaliste ». Les représentants du Ministère nous ont affirmé que la capacité d'emport manquante pourrait être fournie par nos alliés. Ils nous ont dit également qu'en ce qui concerne la capacité d'évacuation des blessés et la capacité de soutien logistique, les exigences étaient fondées sur des estimations datant de la guerre froide et qu'il se pourrait qu'elles soient devenues excessives, mais ils ne nous ont fourni aucune mise à jour des données. Nous avons conclu que les études tactiques ne justifiaient pas adéquatement le remplacement de deux types d'aéronefs différents par un seul et qu'elles avaient été effectuées trop tard pour influencer la décision. De plus, ces études mettaient en doute la pertinence du choix de cet aéronef.

4.50 Le projet visant à doter le Leopard d'un viseur thermique a pour but d'accroître la capacité de combat du char Leopard C1 en permettant à l'équipage de mieux voir dans la noirceur et à travers la fumée. Les résultats des analyses tactiques effectuées pour définir la modernisation du Leopard ne justifient pas la décision de n'améliorer que le seul système de vision nocturne. Un important jeu de guerre par simulation mené en 1993 a imposé la conclusion que même un Leopard C1 modernisé ne constituerait pas une amélioration importante pour l'armée de terre dans un conflit de moyenne intensité. L'étude a montré que l'utilisation du char M1A1 Abrams accroîtrait considérablement l'efficacité d'un groupement tactique, mais que ce ne serait pas le cas avec l'utilisation d'un char Leopard C1 modernisé. Selon l'étude, il n'y a pas eu de grande différence dans les résultats d'ensemble obtenus par le groupement tactique, lequel n'a pu résister à une attaque ni en monter une avec succès. La seule autre étude du Ministère a été faite par le fabricant et ne peut donc pas être considérée comme étant indépendante. Cette étude avait pour but de préciser les améliorations devant être apportées au Leopard C1 pour qu'il puisse engager le combat et

s'en tirer avec succès contre le type de char ennemi auquel il aurait le plus de chances d'être confronté. L'étude a montré qu'un Leopard C1 entièrement modernisé pourrait vaincre ce char à un contre un, mais que c'était là un scénario restreint et peu réaliste. D'autres études, prévoyant l'utilisation de missiles antichars et d'hélicoptères de combat, auraient été nécessaires. À notre avis, les études effectuées n'ont pas justifié la décision de moderniser le système de vision nocturne du Leopard C1.

4.51 Les représentants du Ministère ont fait remarquer que la première étude — examen portant sur l'intervention d'un groupement tactique des Forces canadiennes au « plus fort » d'un conflit de moyenne intensité — ne constituait d'aucune façon une description de la manière dont les unités de combat de la Force terrestre seraient employées. Ils ont maintenu qu'avec un Leopard C1 muni d'un viseur thermique, les forces terrestres disposeraient d'un moyen indispensable pour accomplir des tâches utiles dans le cadre d'un vaste éventail d'opérations autres que des opérations de guerre et de combat. Ils ont fait savoir aussi qu'ils se tenaient en rapport avec nos alliés de l'OTAN et que d'autres études officielles n'étaient pas nécessaires. Ils ont également fait remarquer que la Belgique, le Danemark et la Grèce ont modernisé leurs chars Leopard 1 de façon semblable.

4.52 Le concept tactique adopté pour le véhicule blindé de reconnaissance Coyote était fondé sur diverses études, dont l'étude de simulation utilisée pour le Leopard C1. Cette étude a montré que, sans l'appui de forces puissantes, les véhicules au blindage semblable à celui du Coyote ne peuvent pas résister au feu ennemi auquel ils feraient face au plus fort d'un combat de moyenne intensité. Elle a également révélé que l'utilisation de ce type de véhicule ne pourrait pas être envisagée pour une force de combat polyvalente; les forces utilisant un tel véhicule devraient être considérées comme des unités légères aux moyens limités et n'être chargées que de tâches restreintes. Un groupement tactique équipé de véhicules comme le Coyote était considéré comme pouvant probablement convenir à des opérations de maintien de la paix, mais non pas nécessairement à des opérations de rétablissement de la paix.

4.53 Encore une fois, les représentants du Ministère ont mis en doute la validité de certains aspects de l'étude. Ils ont indiqué que le scénario de l'étude prévoyait l'utilisation de troupes canadiennes équipées de véhicules blindés légers, qu'il leur était confiée une mission plus exigeante qu'il n'était nécessaire, et que l'utilisation tactique du Coyote imposait la réalisation de tâches pour lesquelles ce véhicule n'a pas été conçu. De plus, l'utilisation d'armes plus lourdes, par exemple des hélicoptères d'attaque, des lance–roquettes multiples et un appui aérien rapproché, que pourrait offrir l'intervention de formations plus importantes, ne figurait pas parmi les hypothèses de l'étude. Des représentants du Ministère nous ont dit qu'ils n'avaient pas eu le temps de procéder à d'autres études après que la décision d'acheter les véhicules eut été prise. Ils ont également fait remarquer que le Coyote remplit bien son rôle et qu'il est bien coté par certains alliés du Canada.

4.54 Le Ministère a déterminé le nombre de véhicules nécessaires en se reportant à la doctrine en vigueur, qui est fondée sur la reconnaissance faite par des soldats avec des jumelles plutôt qu'avec des détecteurs perfectionnés qui permettent de déceler des objets à une distance d'une dizaine de kilomètres. Le nombre de véhicules a ensuite été réduit à mesure que les coûts estimatifs augmentaient. Le nombre de véhicules nécessaire n'a pas été déterminé à l'aide d'études tactiques. Au moment de notre vérification, les Forces canadiennes faisaient toujours des essais pour décider comment utiliser au mieux le Coyote.

4.55 Les principales considérations d'ordre tactique en ce qui concerne le missile antichar à courte portée Eryx sont qu'il doit pouvoir, de toutes les directions, pénétrer le blindage des chars, avoir une portée efficace pouvant atteindre 600 mètres, et pouvoir être lancé depuis un espace protégé. Ces exigences faisaient partie de la doctrine, mais nous n'avons pu trouver aucune justification valable de la doctrine elle–même. Dans sa documentation interne sur le projet, le Ministère affirme qu'il a mené une étude montrant sans équivoque que seul un système guidé possède la précision requise. Toutefois, dans l'avant–propos de l'étude, il était reconnu qu'un examen approfondi du sujet n'était pas possible, que les données sur divers points étaient insuffisantes et que divers points n'étaient pas étudiés en détail. L'étude ne renferme aucune conclusion sur le type de missiles requis, guidés ou non guidés, ni aucune précision sur la portée de tir exigée. L'étude s'interroge sur le rapport coût–efficacité de toutes les armes antichars portables. Nous n'avons trouvé aucune justification des critères utilisés pour limiter le choix à un seul

missile, choix présenté aux cadres supérieurs du Ministère. Cependant, les représentants du Ministère nous ont fait savoir que des analyses avaient été effectuées à ce sujet, mais que la documentation n'était plus disponible. Les résultats de tests récents indiquent que la performance de l'Eryx dépasse les attentes du Ministère et répond à ses exigences.

4.56 Dans la doctrine et d'autres études, ainsi que dans la plupart des autres documents ayant trait au projet, il était présumé qu'un missile à moyenne portée serait également mis en service. Toutefois, le Ministère ne possède pas de missile à moyenne portée, qu'il juge trop coûteux. Des représentants du Ministère nous ont dit qu'au lieu d'acheter une nouvelle arme à moyenne portée, l'on avait transformé le missile à longue portée en missile à moyenne portée. Nous avons trouvé des études adéquates sur le nombre de postes de tir nécessaire et la charge de munitions optimale de base. Mais le Ministère n'a pas effectué d'étude pour déterminer si la charge optimale de base de six missiles par section peut être transportée en campagne. À l'heure actuelle, une section ne peut transporter que trois missiles.

Le Ministère se fie beaucoup au jugement professionnel de son personnel

4.57 Les agents du Ministère étaient d'avis que leur jugement professionnel est, en général, un fondement adéquat pour les décisions touchant les grands projets d'équipement. Ils ont mentionné à cet égard les résultats obtenus : le missile Eryx et le véhicule léger Coyote, par exemple, sont très bien cotés par certaines forces étrangères. Cela nous préoccupe néanmoins que le Ministère se fie à ce point sur de simples jugements pour faire des acquisitions complexes, que l'on tienne si peu compte des plans d'utilisation de l'équipement dans les études effectuées, et que le choix du matériel dont le Ministère fait l'acquisition, souvent, ne soit pas fondé sur les résultats des études effectuées.

L'analyse des options était inadéquate

4.58 Une fois que le besoin militaire a été bien défini, le Ministère doit décider des façons d'y répondre et déterminer l'efficacité et le coût relatifs de chaque solution. Il est très important que toutes les solutions raisonnables soient précisées et prises en compte, sinon l'évaluation des options n'est qu'une vaine formalité. Nous avons conclu que toutes les options raisonnables n'avaient été cernées que dans le cas de deux des six projets examinés. Et dans aucun cas il n'y avait eu d'analyse adéquate du rapport coût–efficacité.

4.59 Dans trois cas — le véhicule Coyote, le missile Eryx et l'aéronef Challenger acquis pour recevoir le matériel électronique de soutien et de formation — une seule option a été prise en considération. Dans le cas du Coyote, le sous–ministre adjoint (Matériels) et le Sous–chef d'état–major de la Défense ont ordonné que le véhicule blindé léger (VBL 25) soit acheté à titre « d'élément de première nécessité ». Aucune étude n'a été faite d'autres types de véhicule. Comme le nombre de véhicules à acheter avait été précisé, la possibilité de combler une partie des besoins en faisant l'acquisition d'aéronefs n'a pas été envisagée, même si c'est ce qu'exigeait et ce qu'exige toujours la doctrine des Forces canadiennes. Les représentants du Ministère nous ont dit que certains éléments importants du Coyote ont été acquis par voie d'un appel d'offres. Ils ont, en outre, ajouté que répondre aux besoins opérationnels est sans doute de la plus haute importance, mais que le processus d'approvisionnement du gouvernement vise également la réalisation d'objectifs plus généraux et d'objectifs économiques que s'est fixés le gouvernement.

4.60 Comme nous l'avons déjà souligné, l'énoncé des besoins, dans le cas du missile antichar à courte portée, a restreint les choix à faire à une seule option. Dans ses documents internes sur le projet, le Ministère a indiqué, en août 1987, qu'une étude avait montré que seul un missile guidé répondait aux besoins énoncés. Il a également fait savoir qu'une enquête menée par le personnel de la Défense auprès de soumissionnaires éventuels avait confirmé que, dans tout l'Occident, un seul missile pouvait répondre aux exigences précisées. Nous avons constaté que l'étude ne corroborait pas l'assertion du Ministère, et nous n'avons pas trouvé le rapport de l'enquête sur lequel le Ministère s'était fondé pour commander l'achat des missiles.

4.61 Un élément important des SSGEI est l'aéronef utilisé pour transporter les simulateurs, les brouilleurs électroniques et l'équipement de contre–mesures. Le Challenger a été choisi sans appel d'offres. Son acquisition a été traitée en détail dans notre rapport de 1987. Dans cet aéronef seront installés les simulateurs, les brouilleurs et l'équipement de contre–mesures que l'on retrouve dans le système électronique de soutien et de formation. L'aéronef n'est pas en soi un élément du projet.

4.62 Pour ce qui est des trois autres projets que nous avons examinés, des analyses des options ont été effectuées, mais nous les avons trouvées inadéquates. Le bureau du projet de l'hélicoptère Griffon n'a pas bien considéré toutes les options. En 1992, après avoir fait une analyse coûts–avantages, le Ministère a conclu qu'acquérir une flotte d'un seul type d'hélicoptère utilitaire de transport tactique coûterait moins cher que de moderniser et d'entretenir une flotte composée de plusieurs types d'appareils. Un graphique, élaboré dans le cadre de cette étude, corroborait cette conclusion, mais le personnel du projet n'a pu nous présenter les données de base utilisées pour créer le graphique. Nous n'avons donc pu vérifier la validité des données de base et, de ce fait, nous n'avons pu valider les conclusions de l'étude, même si elles étaient généralement corroborées par des analyses fournies par le personnel du projet. Toutefois, bien que nous n'ayons pas effectué en bonne et due forme une analyse coûts–avantages, notre propre examen des frais de fonctionnement et d'entretien, pour lequel nous nous sommes fondés sur le Manuel des coûts standard du MDN et les données disponibles sur la nouvelle flotte, montre que le coût de fonctionnement du nouvel hélicoptère pourrait être de 20 à 40 p. 100 plus élevé que celui de l'appareil qu'il remplace. Nous n'avons retrouvé aucune information prouvant que le Ministère a consulté plus d'un fournisseur lorsqu'il a voulu explorer la possibilité de louer des hélicoptères. Il a fini par acheter l'aéronef au seul fournisseur consulté. Avant la passation du marché, le Ministère a demandé au fabricant de vérifier s'il pouvait obtenir des hélicoptères usagés. Le fabricant a fait savoir qu'il était peu probable qu'il puisse en trouver un nombre suffisant. D'autres nouveaux hélicoptères ont été rejetés parce que les coûts en capital étaient plus élevés, quoiqu'il aurait fallu en acheter moins parce qu'ils étaient plus gros. Les coûts du cycle de vie des autres appareils, qui auraient pu être moins élevés, n'ont pas été pris en compte. En bref, les analyses des options étaient trop restreintes et reposaient en grande partie sur les seuls travaux du fournisseur éventuel.

4.63 Les représentants du Ministère ont fait remarquer qu'une analyse détaillée des options n'a pas été effectuée dans le cas du viseur thermique du Leopard pour des raisons de coût. Les diverses options initialement envisagées étaient le statu quo, l'achat d'un nouveau char, l'acquisition d'un char usagé, l'achat d'un véhicule blindé usagé et la modernisation du Leopard C1. Le Ministère a décidé que l'achat du viseur thermique était la seule option abordable. Nous n'avons toutefois trouvé aucune étude montrant que cette option constituait une optimisation des ressources financières de l'armée de terre. Le Ministère maintient que l'achat du viseur thermique comblait la plus importante lacune au plan capacité et qu'il constituait la plus grande amélioration possible, compte tenu des fonds disponibles.

4.64 Suite à l'analyse des options faite en 1986 en ce qui concerne le système électronique de soutien et de formation, le Ministère a décidé de ne pas louer d'équipement, même si aucune invitation à soumissionner n'avait été lancée au secteur privé. En 1992, la United States Air Force, la United States Navy ainsi que la Royal Navy et la Royal Air Force britanniques avaient toutes opté pour la sous–traitance du service ou avaient installé l'équipement sur des navires plutôt que dans de petits aéronefs, évitant ainsi d'importants travaux techniques et des modifications majeures. Dans le cadre d'un examen effectué par les Forces canadiennes en 1992, il a été envisagé de recourir à la sous–traitance, mais il a été conclu qu'aucune entreprise canadienne n'était en mesure de fournir le service et qu'il était préférable d'acheter l'équipement. Cependant, le Ministère n'a pas calculé ce que coûterait la sous–traitance du service. Enfin, après avoir étudié diverses options pour ce qui est de l'équipement requis, le Ministère a fait une estimation du pourcentage des besoins en formation auxquels chacune répondrait. Il a jugé que l'option préférée pourrait répondre à 75 p. 100 du besoin total. Nous n'avons pu déterminer comment le Ministère en est arrivé à ces pourcentages. Le coût du cycle de vie a été calculé, mais il n'y avait aucun document à l'appui que nous aurions pu examiner.

4.65 Le caractère inadéquat de presque toutes les études des options et des besoins que nous avons examinées nous préoccupe. Nous avons trouvé particulièrement troublants le nombre d'achats imposés, la tendance à passer

outre aux résultats d'études tactiques qui mettent en doute le bien–fondé de l'option retenue, et le fait que des études tactiques ont été menées après que les décisions eurent été prises.

Il y a tendance à se rabattre sur le matériel bas de gamme

4.66 Le but ultime de l'acquisition de matériel de défense n'est pas d'acheter des vecteurs — navires, véhicules et aéronefs — mais de doter les forces de moyens de défense. Le nombre de vecteurs est important, mais consacrer des fonds à des véhicules qui ne peuvent pas remplir leur rôle au combat n'est pas une façon d'optimiser les ressources. Notre vérification indique que trois des six projets que nous avons examinés aboutissent à l'achat de systèmes peu performants.

4.67 Le chapitre 3 a montré que le budget de la défense continuera d'être insuffisant si des mesures ne sont pas prises et, qu'aux niveaux de soutien actuels, le Ministère n'aura peut–être pas les moyens de mettre en place la structure dont il voudrait doter les Forces canadiennes. Ce facteur semble avoir contribué grandement à l'achat de systèmes peu performants. Il semble que les besoins dépassent de beaucoup les moyens financiers utilisables et que, de ce fait, les agents du Ministère n'effectuent pas d'analyses rigoureuses des besoins et des options. Ils cherchent plutôt, avec les fonds dont ils disposent, à combler le plus de besoins possible, espérant pouvoir, peut–être, équiper un jour les vecteurs qu'ils achètent. Pendant ce temps, les Forces canadiennes ont dans leur arsenal de nombreux vecteurs inutilisables dans des conflits de moyenne intensité.

4.68 Les cas suivants illustrent les problèmes que nous avons constatés.

4.69 **Hélicoptère utilitaire de transport tactique.** L'hélicoptère Griffon est peut–être le meilleur exemple des conséquences d'un budget insuffisant et d'analyses inadéquates. Selon la doctrine des Forces canadiennes, l'aviation tactique a pour rôle d'appuyer les forces terrestres en leur fournissant un appui–feu aérien, en leur procurant de la mobilité et en accomplissant des missions de reconnaissance. Pour accomplir ces tâches, il existe quatre types d'hélicoptère — l'hélicoptère d'attaque, l'hélicoptère léger, l'hélicoptère utilitaire et l'hélicoptère de transport. Le Canada n'a jamais possédé d'hélicoptères d'attaque, mais il avait autrefois une flotte composée des trois autres types d'appareil. Le Ministère a éliminé les hélicoptères légers et les hélicoptères de transport entre le début et la moitié des années 90 pour épargner de l'argent, ne conservant que deux types d'hélicoptère utilitaire. Le Ministère comptait, avec un seul type appareil, combler tous les besoins auxquels répondaient jadis les hélicoptères légers, les hélicoptères utilitaires et les hélicoptères de transport parce qu'il estimait qu'il n'aurait pas les moyens d'assurer la maintenance de trois types d'appareil différents. Nous n'avons rien trouvé qui prouve hors de tout doute que des économies seraient réalisées de cette manière.

4.70 Le Ministère a en outre décidé d'acheter un hélicoptère de modèle commercial adapté plutôt qu'un appareil militaire, donnant comme raison que s'il avait opté pour l'hélicoptère militaire plus coûteux, il n'aurait pas eu les moyens d'acheter le nombre d'appareils nécessaire.

4.71 Notre vérification devait nous permettre de savoir comment le Ministère s'y prenait pour préciser les besoins opérationnels et les exigences de rendement dans le cas des hélicoptères. Nous n'avons pas vérifié le respect du cahier des charges. L'hélicoptère que le Ministère a acheté présente certaines insuffisances au plan militaire, notamment :

- **Une capacité d'emport insuffisante.** Dans l'énoncé des besoins, il était précisé que l'hélicoptère voulu par le Ministère devait pouvoir transporter une charge de 3 100 livres sur une distance d'une centaine de kilomètres au moins. Cette exigence avait été incluse dans l'énoncé parce que l'armée de terre avait besoin d'un moyen pour transporter son nouvel obusier léger. Comme l'obusier qui a été livré pèse plus de 3 100 livres, il ne peut être transporté que sur une distance d'environ 25 kilomètres au lieu des 100 kilomètres voulus. Le Ministère a mené une étude qui a montré qu'un hélicoptère de plus par escadron serait nécessaire pour transporter, le cas échéant, tout un groupe–compagnie en même temps. L'étude a montré en outre qu'il serait peu réaliste de s'attendre à ce que les

nouveaux hélicoptères puissent effectuer le nombre de sorties quotidiennes nécessaires pour atteindre les taux prévus de transport logistique et d'évacuation des blessés. Comme nous l'avons déjà indiqué, les représentants du Ministère disent que ces prévisions sont fondées sur des estimations qui datent de l'époque de la guerre froide et qu'elles pourraient être exagérées.

- **Une capacité limitée de reconnaissance**. Selon le commandant du 10e Groupement aérien tactique (10e GAT), un hélicoptère utilitaire n'est pas ce qu'il y a de mieux pour les missions de reconnaissance, la conduite du tir et les opérations d'observation dans un milieu hostile. Néanmoins, doté d'un équipage et d'un équipement appropriés, cet appareil peut accomplir ces tâches. Les représentants du Ministère nous ont indiqué que certains équipements ont été achetés pour que le Griffon puisse faire de la reconnaissance et mener des opérations dans un milieu hostile. Selon eux, le Ministère compte acheter dans l'avenir d'autre matériel qui rendra l'hélicoptère mieux adapté pour la reconnaissance.

- **Certains systèmes défensifs sont encore en cours de développement**. Il semble qu'un équipement adéquat de protection de l'équipage a été acheté, mais certains équipements défensifs sont encore en cours de développement, et le Ministère devrait les obtenir de pays alliés en cas de déploiement soudain. Par exemple, le Ministère remplace actuellement les récepteurs d'alerte radar livrés initialement par un produit techniquement plus avancé réunissant les caractéristiques des récepteurs d'alerte radar et des récepteurs d'alerte laser. Les représentants du Ministère nous ont dit qu'un récepteur d'alerte radar pourrait, entre–temps, être obtenu de pays alliés dans de brefs délais. Ils ont aussi déclaré qu'il restait certaines corrections à apporter à l'énoncé des besoins concernant un nouveau système optique pour la reconnaissance, la surveillance et l'observation, mais qu'on n'arrivait pas à trouver les fonds pour effectuer ce travail. En ce moment, la seule arme obtenue est un canon latéral. Le Ministère n'a pas jugé nécessaire de mieux armer l'hélicoptère.

- **Un manque de moyens d'aide aux télécommunications**. Le Griffon n'est pas équipé de postes de retransmission automatique. Un projet distinct visant à lui en procurer accuse d'importants retards.

4.72 À cause des carences que présentent ses systèmes défensifs et ses systèmes de communication, le Griffon, en ce moment, ne peut remplir que les rôles prévus dans le Plan op Sabre, selon lequel les Forces canadiennes seront en mesure d'envoyer, avec l'aide d'alliés, une brigade d'armée n'importe où dans le monde pendant un conflit de moyenne intensité, comme l'exige le Livre blanc.

4.73 **Navire de défense côtière.** La stratégie d'acquisition du navire de défense côtière (NDC) est semblable à celle qui a été adoptée pour l'hélicoptère Griffon — acquisition d'un vecteur construit selon des normes civiles et aménagé pour recevoir un équipement de détection de mines à distance, équipement qui n'a pas été encore reçu. Lorsqu'il a présenté sa demande d'approbation du projet, le Ministère a informé le Conseil du Trésor que le coût du projet était fixe et qu'il ne possédait pas les moyens d'acquérir tout ce qui était nécessaire, notamment l'équipement de détection de mines à distance. Le projet a été approuvé avec ces conditions.

4.74 Pour sa flotte de 12 bâtiments, le Ministère achètera quatre unités de recherche hydrographique qui serviront à faire des levés des fonds marins, deux unités d'un dispositif de dragage mécanique efficace seulement contre les mines ancrées au fond de l'océan, et un véhicule d'inspection d'objets repérés sur le fond qui servira à l'instruction. Il se pourrait que l'on ait à utiliser ce matériel à Halifax et à Esquimalt, et il ne servirait qu'à l'enlèvement de mines ancrées. Les bâtiments ne possèdent ni propulseurs d'étraves, dispositifs servant à les mettre en position pendant les opérations de chasse aux mines et de déminage, ni corps remorqués de rechange nécessaires pour la recherche hydrographique. Les propulseurs d'étrave seront indispensables si le Ministère fait un jour l'acquisition d'un système de détection de mines à distance. Seulement trois bâtiments seront dotés de systèmes de démagnétisation entièrement opérationnels capables de réduire la signature magnétique de leurs coques d'acier. Les représentants du Ministère nous ont informés que l'achat des propulseurs d'étrave et des systèmes de démagnétisation n'était pas prévu à l'origine en raison de compromis techniques liés aux coûts; il se peut que le Ministère obtienne plus tard certains de ces équipements s'il reste suffisamment de fonds dans le budget du projet une fois que celui–ci sera terminé.

4.75 À l'heure actuelle, un port ne peut pas être déminé dans les 48 heures, bien qu'il s'agisse là d'une norme établie par le Ministère. Les représentants du Ministère nous ont dit qu'il s'agissait là initialement d'une exigence prioritaire dans la lutte contre les mines. Ils ont précisé que c'est un but à long terme et que ce projet contribue à sa réalisation. Un système de détection de mines à distance est en cours de développement dans le cadre d'un autre projet, mais il ne sera prêt que bien après l'an 2000, et une partie importante de la durée de vie utile des navires se sera alors écoulée. Les représentants nous ont dit croire qu'en dépit de ces lacunes, le but du projet, soit l'acquisition d'une capacité « crédible » de lutte contre les mines, a été atteint. Ces mêmes personnes nous ont dit que le terme « crédible » devrait être interprété comme signifiant que les moyens limités acquis, quels qu'ils soient, doivent être efficaces, c'est à dire crédibles, compte tenu de leurs limites.

4.76 Le navire de défense côtière sert aussi à faire des patrouilles et à accomplir des tâches de surveillance. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, le bâtiment est en mesure de s'acquitter de ces missions. Nous avons appris que le Ministère, par manque de moyens financiers, avait renoncé au système de liaison de données, partie intégrante du système de commandement et de contrôle des navires, système de liaison qui avait d'abord été considéré comme *indispensable*. Les représentants du Ministère disent maintenant que les liaisons de données tactiques ne sont pas indispensables pour le genre d'opérations prévues pour ces navires. De plus, ces derniers ne sont pas munis d'équipement de surveillance électronique passive, équipement qui avait d'abord été jugé indispensable pour faire de la surveillance. Il s'agit de matériel de vision électro–optique qui permettrait aux navires de fonctionner efficacement dans la noirceur et par mauvaise visibilité, mais qui n'a jamais été acheté. Le matériel de radiogoniométrie VHF remplit en partie la fonction de surveillance électronique passive.

4.77 **Viseur thermique du char Leopard C1.** Le Ministère a d'abord envisagé de moderniser complètement ou de remplacer le char Leopard C1. Toutefois, cela aurait coûté au–delà de 300 millions de dollars. La modernisation complète du char était considérée comme nécessaire pour répondre au besoin opérationnel minimal. Faute de fonds, le Ministère a dû limiter le projet à l'acquisition du viseur thermique. Dans sa présentation à la Commission de contrôle du programme du Ministère, le bureau responsable du projet a signalé que cette option réduite a été retenue uniquement pour des raisons financières. Les représentants du Ministère maintiennent que le char, avec le viseur thermique, pourra accomplir des tâches utiles dans le cadre des opérations de moyenne intensité les moins exigeantes.

4.78 **Le système d'arme Eryx.** Le Ministère croyait qu'en dotant d'un système d'arme Eryx toutes les forces de combat rapproché de campagne, ainsi que les forces de soutien et l'infrastructure connexes, il obtiendrait une capacité opérationnelle optimale. Cette option aurait nécessité l'achat de 1 050 unités Eryx au coût total de 436 millions de dollars. Cette option a toutefois été jugée trop coûteuse. Le Ministère a donc opté pour un compromis et a décidé de n'acheter que 425 unités Eryx au coût de 179 millions de dollars et d'en équiper les forces de combat rapproché de manoeuvre afin qu'elles puissent remplir des rôles d'infanterie, leur fournissant aussi l'infrastructure d'instruction connexe.

Un rôle plus important doit être assigné à la recherche opérationnelle

4.79 La recherche opérationnelle est une méthode scientifique servant à fournir aux organes de décision des données quantitatives à l'appui des décisions à formuler relativement aux opérations qui sont de leur ressort. La recherche opérationnelle vise à appliquer des méthodes scientifiques à la solution de problèmes militaires. Nous avons constaté que le personnel de la recherche opérationnelle du Ministère avait fait des études sur tous les besoins liés aux six projets que nous avons examinés. Ces études étaient bien conçues, ont été menées de façon professionnelle et indépendante, et ont été bien documentées. Toutefois, plusieurs des études que nous avons retracées ont été commandées et menées *après* que d'importantes décisions eurent été prises; elles signalaient des problèmes insoupçonnés ou tentaient de résoudre des problèmes qui auraient pu être évités.

4.80 Le personnel de la recherche opérationnelle du Ministère constitue une ressource précieuse, mais sous–utilisée, qui pourrait servir à améliorer la prise de décisions portant sur l'acquisition de biens d'équipement.

4.81 Le Ministère devrait établir des normes de rendement minimales dès le début du processus de définition des besoins en se fondant sur les résultats d'études tactiques et de travaux de recherche opérationnelle. Il faudrait procéder immédiatement à une réévaluation de la viabilité du projet, s'il est constaté, à l'une ou l'autre des étapes du processus, que l'on n'arrive pas à respecter les normes susmentionnées.

Réponse du Ministère : *Le processus remanié d'approbation des acquisitions du Ministère exige l'élaboration d'un Énoncé des besoins (EB) du projet. L'analyse de recherche opérationnelle et l'essai au moyen de scénarios joueront un plus grand rôle dans l'établissement de ces besoins. Dès qu'un projet est amorcé, le processus visant à faire correspondre les besoins opérationnels à la capacité réelle offerte démarre et se poursuit, de manière itérative, dans toutes les phases du projet au cours desquelles la viabilité de celui–ci est évaluée et, le cas échéant, peut être mise en doute. Tout au long d'un projet, les hauts fonctionnaires du Ministère ont de nombreuses occasions de l'examiner et de prendre les décisions qui s'imposent, dans le cadre, par exemple, des travaux du Comité supérieur de révision et du Conseil de gestion de programme du Ministère. L'amélioration continue des mesures de rendement permettra également d'assurer une surveillance plus soutenue du déroulement du projet.*

Gestion des risques

L'importance de la gestion des risques

4.82 La gestion des risques est une manière systématique de cerner, d'analyser et de contrôler des secteurs d'activités ou des événements susceptibles de causer des changements non désirés. Elle consiste à planifier en prévision des risques, à cerner les secteurs à risques, à élaborer des options pour faire face aux risques, à surveiller les risques pour en connaître l'évolution et à établir un dossier de la gestion des risques. Cette méthode systématique de contrôle des risques permet d'évaluer les secteurs et les événements générateurs de risques et de réduire à un niveau acceptable la concrétisation probable de ces derniers et leurs répercussions.

4.83 La mise en place d'un système bien au point de gestion des risques permet de cerner les risques que peut présenter un projet et d'établir, pour les contrer, un plan d'intervention. Une gestion des risques inadéquate ou inefficace peut entraîner une augmentation des coûts et des retards dans les programmes, et permettre l'acquisition de produits ou de systèmes moins performants que ce qui était désiré et qu'il serait impossible d'utiliser efficacement pour mener à bien des missions militaires.

4.84 Nous nous attendions à ce que le personnel des projets se conforme aux lignes directrices du Ministère et du Conseil du Trésor au chapitre de la gestion des risques afférents aux grands projets d'acquisition de biens d'équipement. Ces lignes directrices exigent une connaissance détaillée de tous les risques que comporte un projet, y compris ceux liés à sa portée et à sa complexité, aux compétences et à l'expérience que possède l'équipe du projet, aux nouvelles technologies utilisées et au nombre d'organisations collaborant au projet. Nous nous attendions à trouver des évaluations où les risques présentés par les projets auraient été cernés et quantifiés afin que des stratégies puissent être élaborées pour les contrôler. Comme les facteurs de risque peuvent changer pendant la durée d'un projet, nous nous attendions à ce que des évaluations des risques aient été faites chaque fois qu'un projet connaissait un changement important, et à intervalles réguliers dans le cas des projets de longue durée.

Pour plusieurs projets, le processus de gestion des risques n'a pas été rigoureux

4.85 Selon nos critères, un seul des six projets que nous avons vérifiés avait fait l'objet d'une gestion rigoureuse des risques. Une évaluation complète des risques a été effectuée dès le début du projet du missile Eryx selon des critères définis et précis. Les résultats de l'évaluation ont été entièrement consignés et mis à jour. Un plan de gestion des risques a été incorporé au contrat principal et mis à jour fréquemment. Le plan présentait des critères clairs et précis, et les plans et les mesures d'atténuation étaient reliés aux facteurs de risque.

4.86 Pour ce qui est des cinq autres projets, la documentation sur la gestion des risques était incomplète ou n'a pas pu être obtenue.

4.87 Par exemple, le personnel de gestion du projet du NDC et celui du projet du viseur thermique du Leopard nous ont fait savoir que des évaluations des risques avaient été effectuées au début des projets, mais le seul document qu'ils ont pu nous fournir a été le sommaire exigé pour la présentation au Conseil du Trésor. La documentation sur la première évaluation des risques était incomplète dans le cas du projet des SSGEI et du projet du Griffon. Comme cette première évaluation est une étape essentielle à une bonne gestion des risques, nous estimons qu'une documentation insuffisante, dans ce cas, rend moins efficace la gestion des risques par la suite.

4.88 Les représentants du Ministère nous ont dit que toute gestion de projet est gestion des risques. À leur avis, il y a eu gestion appropriée des risques liés aux projets que nous avons examinés, et cela grâce aux mesures suivantes : des activités régulières de contrôle, notamment les réunions tenues chaque semaine, ou toutes les deux semaines, par les bureaux de gestion des projets; les rapports mensuels sur l'avancement des travaux produits par les entrepreneurs et remis à la haute direction du Ministère; les rencontres mensuelles, trimestrielles ou semestrielles servant à évaluer l'avancement des travaux; des rencontres tenues à intervalles réguliers portant sur la conception des systèmes et le soutien logistique intégré; les rencontres d'autres groupes de travail; et d'autres mécanismes de contrôle propres à chaque projet. Les équipes de gestion de projet estiment que ces mécanismes sont des éléments du processus de gestion des risques.

4.89 Nous convenons que la question des risques est un élément qu'il faut avoir en tête dans le cadre des réunions et des activités de gestion. Néanmoins, de saines pratiques de gestion des projets exigent de cerner et d'évaluer à l'avance les problèmes prévisibles et de planifier la manière de les atténuer. Sans cela, il y a danger que la gestion de projet ne devienne qu'une continuelle gestion de crise au coup par coup. Réaliser des évaluations de risques et planifier les mesures d'atténuation pertinentes sans utiliser de normes uniformes de travail compliquent également la communication interne et externe des données sur l'état de la situation au chapitre des risques et des mesures prises pour les réduire.

Une évaluation insuffisante des risques réduit l'efficacité de la gestion de projet

4.90 Nous avons constaté des cas où une meilleure évaluation des risques aurait pu améliorer la gestion de projet. Les fonds pour éventualités alloués pour le projet des SSGEI sont un exemple à cet égard. Les documents internes ayant trait au projet indiquaient que celui–ci comportait des risques d'ordre technique fort susceptibles de se concrétiser. Lorsque les risques ont été signalés au Conseil du Trésor, le Ministère a indiqué que les risques de dépassement de coût et de non–respect du calendrier étaient faibles et que le risque que le projet ne donne pas les résultats attendus était de faible à moyen. Lorsque le projet a été approuvé par la suite, une très petite somme équivalant à seulement 2,7 p. 100 du budget du projet, soit 5,2 millions de dollars, a été versée au fonds pour éventualités.

4.91 Si une évaluation fiable des risques et si la communication en temps opportun de ses résultats avaient eu lieu, il aurait été évident qu'il était préférable de verser au fonds pour éventualités, en conformité avec les propres directives du Ministère, de 10 à 15 p. 100 du budget (de 19,1 à 28,7 millions de dollars). Des dépassement des coûts s'élevant jusqu'à 22 millions de dollars dans le cas de certains éléments du projet ont amené le personnel du projet à repenser l'approche du soutien. L'approche initiale aurait probablement été possible sans changement au budget approuvé si le personnel du projet avait effectué une évaluation plus réaliste des risques avant de calculer la somme devant être consacrée aux éventualités.

4.92 Une gestion rationnelle des risques aurait peut–être aussi permis de régler un problème qu'on a eu avec les hangars dans le cas du Griffon. Lorsque le financement du projet a été approuvé à la fin de 1992, on supposait que le tiers au moins des aéronefs seraient garés à l'extérieur à longueur d'année et que les pales des rotors pourraient être repliées régulièrement sans problème. Les documents initiaux que nous avons examinés concernant l'évaluation

des risques étaient incomplets et ne faisaient pas état de ces suppositions et de leurs conséquences. Presque immédiatement après l'approbation du projet, l'unité à laquelle l'hélicoptère était destiné, soit le 10e Groupement aérien tactique, a indiqué qu'elle désirait voir tous les appareils garés à l'intérieur et qu'elle doutait que les pales puissent être repliées. Parce que le problème du remisage de l'hélicoptère n'avait pas été étudié et que l'approche à retenir pour le régler n'avait pas été précisée, les hangars supplémentaires à construire ne devaient être terminés qu'en février 1998. Certains hélicoptères auront donc été garés à l'extérieur pendant plus d'un an. La section du budget du projet consacrée aux infrastructures a été augmentée de 9,9 millions de dollars afin de permettre la construction des hangars. Les fonds virés à ce budget provenaient de fonds auparavant affectés à d'autres éléments du projet. Ce virement, toutefois, n'a pas influé sur les résultats du projet.

4.93 Un autre exemple est le soutien logistique intégré. Au moment de la mise en service du matériel, le personnel qui doit s'en servir doit être formé, il faut avoir en main les pièces détachées et les munitions requises, et les unités doivent déjà avoir reçu les guides d'utilisation et les publications techniques, ainsi que les outils et le matériel d'essai nécessaires. C'est ce qu'on veut dire par soutien logistique intégré. Cela nécessite une planification et une coordination complexes qui, comme nous l'avons déjà signalé lors de vérifications antérieures, ont été un problème pour le Ministère. Le soutien logistique intégré est un secteur qui présente des risques dans tous les grands projets d'acquisition de biens d'équipement. Il faut lui prêter une attention particulière.

4.94 Nous avons constaté que le Ministère avait désigné le soutien logistique intégré comme secteur à risques dans quatre des six projets examinés (ceux du NDC, du viseur thermique du Leopard, de l'Eryx et du Griffon). Des difficultés, à ce chapitre, ont surgi par la suite dans le cas des projets du Griffon et du NDC.

4.95 Il y a également eu des difficultés sur le plan du soutien logistique dans le cas de deux projets (Coyote et SSGEI) qui, d'après le Ministère, ne présentaient pas de risques à cet égard.

4.96 Les retards dans la prestation du soutien logistique peuvent avoir des conséquences importantes. Dans le cas du Coyote, le retard a obligé à prolonger de deux ans le mandat du bureau du projet, au coût d'environ 2,6 millions de dollars. Le bureau du projet a pris des mesures pour contourner les difficultés. Toutefois, les unités ont signalé qu'il leur a fallu plus de temps pour devenir opérationnelles à cause de carences de soutien.

Dans l'ensemble, les projets atteignent leurs objectifs de coût et de rendement

4.97 Au moment de notre vérification, il était prévu que les six projets satisferaient aux exigences de rendement approuvées; il restait toutefois certains problèmes techniques à résoudre.

4.98 Le Ministère prévoit que le coût de deux des projets sera inférieur au coût budgété et que celui des autres projets sera égal au budget approuvé par le Conseil du Trésor (voir la pièce 4.3).

Pièce 4.3 n'est pas disponible, voir le Rapport

Variation des coûts du projet

4.99 Dans le cas de plusieurs projets, les niveaux de financement approuvés n'ont pas été dépassés, mais certains coûts auraient pu être évités si les projets s'étaient déroulés comme prévu.

4.100 Dans le cas du projet du Griffon, certains coûts supplémentaires attribuables aux retards dans la livraison du simulateur ont été assumés par les unités opérationnelles. Le simulateur a été livré avec 17 mois de retard, et, pour cette raison, le 403e Escadron a dû passer 600 heures à s'entraîner sur les hélicoptères eux–mêmes. Une heure de vol coûte au moins 1 588 dollars. Les frais supplémentaires se chiffrent donc à 952 800 dollars.

4.101 Par suite des retards connus dans la mise au point des radios destinées au Système tactique de commandement, de contrôle et de communication, le Griffon et le Coyote ont été adaptés pour recevoir d'anciens modèles de radios avant d'être livrés. Le Ministère a dépensé 2 218 000 dollars pour installer temporairement de vieux postes de radio dans les Griffon, et 838 261 dollars pour en installer dans les Coyote. Il faudra engager d'autres dépenses pour installer les nouveaux postes lorsque le Ministère les obtiendra.

4.102 Lorsque le calendrier d'un projet est prolongé, il faut engager des dépenses supplémentaires parce que les bureaux de gestion du projet doivent être maintenus plus longtemps. Nous avons relevé des frais supplémentaires de ce genre se chiffrant à quelque 5 millions de dollars dans le cas des projets des SSGEI, du Coyote et de l'Eryx. Le bureau du premier projet a également fait remarquer que les retards dans la livraison des aéronefs entraîneront des frais additionnels aux chapitres du personnel supplémentaire et de la formation anticipée et permanente du personnel, et une réduction du temps pouvant être consacré à l'entraînement à la guerre électronique. Toutefois, ces frais n'ont pas été quantifiés.

Plusieurs projets ont accusé des retards, mais les objectifs de coût et de rendement ont été respectés

4.103 Lorsque des difficultés se présentent, on prolonge habituellement le calendrier du projet avec l'approbation de la haute direction plutôt que de compromettre les objectifs de coût et de rendement. Le Ministère prévoit que, dans le cas de quatre projets, la dernière grande pièce d'équipement sera livrée en retard par rapport au calendrier approuvé par le Conseil du Trésor. Cette livraison sera, par contre, en avance dans le cas d'un autre projet (voir la pièce 4.4).

Pièce 4.4 n'est pas disponible, voir le Rapport

Variation des échéances du projet

4.104 Dans plusieurs cas, des éléments–clés de projets risquent d'être encore plus en retard que ne le laissent supposer les dates officielles de livraison définitive de l'équipement.

4.105 Dans le cas du Projet des SSGEI, l'appareil Challenger doit être livré en dernier. Cette livraison accusait un retard de 22 mois au moment de notre vérification. On avait prévu que les appareils CT-133 modifiés et les nacelles d'entraînement à la guerre électronique seraient livrés avant le dernier Challenger, mais ces livraisons étaient en retard de 23 et 34 mois respectivement par rapport au calendrier approuvé par le Conseil du Trésor.

4.106 La conclusion tardive des marchés au titre de l'imageur thermique, attribuable à des difficultés techniques pour ce qui est du respect des spécifications de rendement, a eu pour effet de repousser les échéances définitives du projet Eryx. Il était prévu à l'origine que les imageurs thermiques seraient livrés avant les derniers postes de tir et missiles. Cependant, la livraison de l'imageur thermique accuse 53 mois de retard par rapport au calendrier approuvé par le Conseil du Trésor, ce qui a reporté l'échéance de livraison de l'ensemble du projet. Un manque de temps d'instruction au niveau des unités a engendré un report de la mise en service du système, report qui pourrait atteindre 31 mois.

4.107 Dans le cas du projet Coyote, la livraison du dernier véhicule devait se faire dix mois plus tard que prévu. L'achèvement du projet a toutefois été reporté de 24 mois afin d'achever la livraison des pièces de rechange et des manuels d'entretien. Ces difficultés et d'autres problèmes en matière de soutien logistique intégré ont posé des défis et causé des inconvénients aux unités qui doivent utiliser le véhicule.

La gestion des risques est un élément important d'une gestion efficace de projet

4.108 La réussite des projets d'acquisition de biens d'équipement est fonction de nombreux facteurs. Comme en témoignent les résultats du projet Griffon, un projet peut atteindre, voire dépasser, les objectifs approuvés même si ses procédés de gestion des risques ne sont pas explicites ou bien documentés.

4.109 Par contre, il nous faut également signaler le cas du projet SSGEI pour lequel il n'y a pas eu de travaux, explicites et dûment consignés, de gestion des risques. En dépit de plusieurs signes laissant présager des défis techniques importants, aucune des propositions de mise en oeuvre de l'entrepreneur n'a été étayée d'une évaluation formelle des risques, même si le plan d'évaluation des propositions exigeait une évaluation de ce genre. La première évaluation des risques avait été réalisée avant que l'entrepreneur ne soumette une proposition adaptée, et le dossier établi était très sommaire. Les documents relatifs au projet qui ont été rédigés après l'évaluation des risques indiquent qu'il s'agissait du projet de modification complète le plus ambitieux du point de vue technologique jamais entrepris par le Ministère. Malgré cela, l'évaluation des risques n'a pas été mise à jour. On a éprouvé par la suite beaucoup de difficulté à respecter les exigences de rendement techniques et à respecter les budgets. Les échéances prévues au calendrier officiel ont connu des reports importants.

4.110 Nous reconnaissons qu'il est impossible de cerner à l'avance toutes les difficultés. L'identification et l'atténuation des risques ne garantissent pas non plus qu'on les évitera tous. Cependant, nous nous attendrions à ce que les gestionnaires adoptent une approche plus rigoureuse à l'égard de la gestion des risques. Les techniques d'atténuation et de gestion pourraient ensuite être axées sur les sources de difficultés. Nous signalons que depuis 1993, le Ministère a beaucoup resserré ses exigences en matière d'évaluation et de gestion des risques, conformément aux politiques plus rigoureuses du Conseil du Trésor.

4.111 Le Ministère devrait veiller à adopter un processus clair et cohérent d'évaluation des risques pour tous les grands projets d'acquisition de biens d'équipement.

Réponse du Ministère : *Depuis 1993, il faut intégrer dans chaque projet un Plan de gestion des risques et suivre une méthodologie et un système standard pour l'établissement des rapports dans le cadre du processus de gestion des risques du Ministère. Il est obligatoire de présenter un rapport d'analyse des risques en vue d'obtenir l'approbation de tous les projets de plus de 30 millions de dollars, et le personnel affecté au projet doit présenter des rapports régulièrement, pendant toute la durée du projet. La gestion des risques est fondamentale pour assurer une gestion efficace du projet et elle est essentielle à l'atteinte des objectifs du projet.*

Les données des évaluations des risques que le Ministère a réalisées pour le projet Eryx différaient des données présentées à ce titre dans la présentation au Conseil du Trésor

4.112 Le Conseil du Trésor doit approuver la phase d'acquisition d'un projet avant que l'on puisse aller de l'avant. Cette approbation se fonde sur les renseignements fournis dans une présentation au Conseil du Trésor sur les points suivants : options, plans, coûts, calendrier et objectifs de rendement du projet, risques et structure de gestion. À l'époque où ont été approuvés les six projets que nous avons examinés, les politiques du Conseil du Trésor prescrivaient que les risques signalés dans les présentations des projets devaient avoir été relevés dans le cadre d'évaluations exhaustives de tous les risques connus et de leurs répercussions possibles.

4.113 Lorsque nous avons comparé les évaluations dûment consignées du projet Eryx et les évaluations sommaires des risques figurant dans la présentation au Conseil du Trésor, nous avons constaté que la présentation situait les risques globaux à un niveau moins élevé que celui indiqué dans les documents d'évaluation des risques établis pour le Ministère.

4.114 Nous n'avons trouvé aucun document expliquant la modification de l'évaluation des risques. Nous avons constaté que le Ministère, une fois reçue l'approbation du Conseil du Trésor, a continué de gérer le projet en fonction du niveau de risque le plus élevé.

4.115 Nous craignons que des évaluations des risques incohérentes aient pour résultat de détourner les efforts et les ressources en matière de gestion des risques vers des secteurs sans risque. Lorsque le niveau de perception des risques change au cours du processus d'approbation, il faut noter ce fait et les évaluations ultérieures doivent présenter la nouvelle situation.

Essais et évaluations

Importance des essais et des évaluations

4.116 Le rôle premier d'un bureau de projet consiste à acquérir l'équipement qui permettra aux Forces canadiennes d'accomplir les tâches et missions opérationnelles qui leur seront confiées. Il lui appartient de faire en sorte que l'on effectue des évaluations et des essais appropriés de l'équipement avant d'en faire l'achat et avant son acquisition définitive, de manière à confirmer que l'on obtient le type d'équipement dont on a besoin.

4.117 Ces mesures sont particulièrement importantes lorsque l'utilisation que l'on prévoit faire de l'équipement diffère sensiblement de celle pour lequel il a été conçu. Par exemple, le choix d'un aéronef dont la fabrication et la certification sont commerciales, comme ce fut le cas du Griffon, aide à réduire les frais de transformation pour le MDN ainsi que les délais d'acquisition. Ce sont là des objectifs louables. Cependant, il faut en même temps s'efforcer de garantir que le rendement de l'équipement sera adéquat dans des conditions réelles. Dans cette même optique, l'installation de nouveaux systèmes à bord d'un modèle commercial de navire, ce fut le cas, par exemple, du navire de défense côtière (NDC), peut occasionner des problèmes imprévus qui ne seront découverts que durant les essais opérationnels effectués dans des conditions réalistes. Il est possible de vérifier la qualité du produit et de réduire la charge de travail du MDN en confiant la certification ou les essais, après réception du modèle de base d'un véhicule ou d'un navire, à des organismes externes (par exemple, la Federal Aviation Administration des États–Unis pour le Griffon, et le Lloyds Register of Ships pour le NDC).

4.118 Les essais et évaluations sont reconnus comme des outils éprouvés et efficaces de gestion des risques dans le cas des grands projets d'acquisition de biens d'équipement. Ces analyses rigoureuses permettent d'accumuler des données fiables à l'appui de la gestion des risques. Il s'agit d'une activité importante du fait qu'elle permet aux administrateurs de projets de vérifier si les entrepreneurs fournissent du matériel qui est conforme aux exigences prescrites dans le contrat et qui répond aux besoins des utilisateurs. Si l'on restreint la qualité ou l'exhaustivité des essais et évaluations, on peut affaiblir ou retarder la détection de difficultés en ce qui concerne la capacité opérationnelle. Notre vérification nous a permis de constater que plusieurs graves lacunes qui sont ressorties pendant l'utilisation de l'équipement n'avaient pas été relevées au moment des essais et évaluations.

4.119 Nous nous attendions à ce que tous les grands projets d'acquisition de biens d'équipement soient dotés d'un plan d'essai et d'évaluation adéquat, structuré de manière à fournir des renseignements essentiels aux décideurs, à évaluer la réalisation des objectifs de rendement technique et à déterminer dans quelle mesure l'équipement et les systèmes sont efficaces et utiles du point de vue opérationnel. Si l'équipement ou son application doivent être modifiés de quelque façon, ou s'ils diffèrent du modèle original, nous nous attendrions à ce que le matériel fasse l'objet d'essais opérationnels, idéalement avant son acquisition, ou à tout le moins avant sa mise en service actif. Les récentes compressions de ressources au MDN, notamment la fermeture du Centre d'essais techniques (Terre) (CETT) et la lourde charge de travail revenant au Centre d'essais techniques (Aérospatiale) (CETA), ont eu une incidence, pour les bureaux de gestion des projets, sur les travaux d'essai et d'évaluation.

Le Ministère pourrait, pour sa gestion des risques, faire une utilisation plus efficace des essais et des évaluations

4.120 Nous avons constaté que les faiblesses que nous avons relevées pour ce qui est de la gestion des risques sont liées à l'usage insuffisant des essais et évaluations par le Ministère. Contrairement aux organisations de défense d'autres pays, le Ministère n'intègre pas cette fonction dans une stratégie globale de gestion des risques inhérents aux projets.

4.121 Au Département de la Défense des États–Unis, qui entreprend généralement des projets centrés davantage sur la transformation et la mise au point, les essais et évaluations en tant qu'outils de gestion des risques font partie intégrante de chaque stade du cycle d'acquisition. Par contraste, les pratiques d'essai et d'évaluation du MDN ne sont nullement liées aux étapes d'un projet, ni au degré de risque qu'il comporte. Les risques peuvent être accrus lorsqu'on utilise le matériel d'une manière encore inconnue des autres utilisateurs, lorsque les activités opérationnelles sont prolongées, ou lorsque des sous–systèmes même éprouvés sont réunis pour former des ensembles nouveaux afin de répondre à des exigences militaires ou canadiennes uniques.

4.122 Pour trois des projets que nous avons examinés, soit le NDC, le Griffon et le Coyote, les essais opérationnels n'ont pas été effectués suffisamment à l'avance pour relever des problèmes qui touchent maintenant l'ensemble de la flotte. En conséquence, chaque unité de la flotte devra faire corriger ses problèmes après coup. Comme le navire de défense côtière a été construit sur commande, il n'était pas possible d'en faire l'essai avant de l'acheter. Le contrat original du NDC prévoyait toutefois un délai de plusieurs mois entre la livraison des premier et deuxième navires, ce qui aurait donné l'occasion de soumettre le « premier navire de la classe » à des essais opérationnels plus poussés avant la construction des autres bâtiments. Des retards imprévus ont cependant réduit le délai entre la livraison du premier navire et celle du deuxième navire. En dépit des programmes d'essai d'acceptation en usine et des essais réalisés en mer avant l'acceptation du navire, le Ministère n'a pu découvrir certains problèmes majeurs, entre autres l'arrêt, en cours de route, des principaux systèmes de propulsion (ce qui réduit la vitesse du navire jusqu'à ce que la situation soit corrigée) et la défaillance des purificateurs d'eau qui servent à approvisionner le navire en eau douce (ce qui réduit l'étendue des opérations possibles avant que l'on doive se ravitailler). Les difficultés que connaissait le système de propulsion ont été résolues depuis lors, en exécution de la garantie.

4.123 Les essais opérationnels qui auraient pu être effectués sur le Griffon afin d'évaluer dans quelle mesure l'aéronef convenait aux usages militaires prévus n'ont pas été réalisés avant l'acquisition. De ce fait, le Ministère découvre maintenant que l'aéronef est utilisé à la limite de ses capacités, en particulier lorsqu'on affecte le Griffon à des fonctions exigeantes comme des missions de recherche et de sauvetage. Les problèmes qui n'ont pas encore été résolus sont notamment des serrages exagérés affectant le couple moteur et les chocs électrostatiques que peuvent subir les passagers de l'hélicoptère. En effet, les personnes qui descendant de l'hélicoptère et touchent au sol, alors que tournent toujours les pales de l'appareil, créent une mise à la terre. Somme toute, ils servent de couloir pour la décharge de l'électricité statique vers la terre.

4.124 Les documents d'orientation du Ministère ne définissent pas clairement les types d'acquisition et les pratiques les plus appropriées d'essai et d'évaluation à utiliser. Pour certains types de projets qui sont réalisés rapidement ou à fournisseur unique, comme ceux de l'hélicoptère Griffon et du véhicule Coyote, il arrive souvent que des étapes importantes des essais et des évaluations ne soient pas terminées avant que la décision d'acquisition ne soit prise et que l'équipement ne soit mis en service actif. Par exemple, le Ministère n'a pas mis à l'essai avant son acquisition l'aptitude de l'hélicoptère Griffon à accomplir des missions militaires. Après sa mise en service, on s'est aperçu que sa capacité d'accomplir certaines des tâches militaires requises était limitée. Un des problèmes qui se pose actuellement est que le personnel de recherche et de sauvetage, et d'autres personnes, peuvent subir des chocs électriques graves s'ils touchent le sol pendant qu'ils descendent de l'hélicoptère ou qu'ils y sont reliés. Ces chocs sont attribuables à l'accumulation de l'électricité statique que produisent les pales de l'hélicoptère. Si l'on avait effectué des essais appropriés, on aurait pu relever ce problème et peut–être même le régler plus tôt.

4.125 Le Ministère devrait réévaluer sa stratégie qui consiste à acheter de l'équipement de modèle commercial sans avoir au préalable vérifié la capacité de ce matériel à remplir les missions militaires qu'on prévoit lui confier.

Réponse du Ministère : *Les stratégies d'acquisition du matériel de défense se fonderont sur les achats de matériel standard disponible sur le marché (COTS) (ou de matériel militaire disponible sur le marché (MOTS)), si ces méthodes permettent de répondre aux besoins opérationnels des Forces canadiennes. La stratégie d'achat de matériel standard disponible sur le marché doit être appliquée uniformément et le Guide de réforme de l'acquisition du MDN présente des directives claires à ce sujet. Celles–ci constituent même un élément clé du guide. Il est important de noter cependant qu'il n'est pas toujours possible de faire l'essai de l'équipement avant d'en faire l'achat (par exemple, les navires).*

4.126 Le Ministère devrait adopter un système d'essais et d'évaluations à utiliser dans le cadre des grands projets d'acquisition de biens d'équipement dont il veut se doter afin d'obtenir les certitudes suivantes :

- **les essais et évaluations sont intégrés à la gestion des risques;**

- **il y a mise au point de plans exhaustifs d'essai et d'évaluation qui couvrent le cycle de vie complet de chaque grand projet d'acquisition de biens d'équipement et une mise à jour de ces plans au fur et à mesure de l'évolution du projet;**

- **les systèmes et composantes de l'équipement sont soumis à des essais pour attester de leur fiabilité technique, essais effectués en se basant sur les résultats consignés aux dossiers des essais et des évaluations techniques déjà effectués;**

- **le rendement de l'équipement, dans tous ses aspects, fait l'objet d'une évaluation détaillée en fonction des besoins actuels des utilisateurs, et cela suffisamment tôt dans le déroulement du processus pour qu'il soit possible de réduire au minimum l'incidence de toute lacune que l'on pourrait constater au moment de l'acquisition.**

Réponse du Ministère : *Nous reconnaissons tout à fait l'importance de l'étape d'essai et d'évaluation (E & E) dans le processus d'acquisition. Les responsables du Ministère considèrent que le but fondamental de l'E & E consiste à gérer et à réduire les risques techniques. En énonçant et en définissant clairement les besoins des systèmes (opérationnels et techniques), on s'assure de faire l'acquisition du bon type de système ou du bon type d'équipement. Avant d'attribuer le contrat, les bureaux de projet doivent s'assurer que les offres des soumissionnaires répondront aux critères de l'énoncé des besoins et que le programme d'E & E proposé par l'entrepreneur est adéquat.*

Surveillance des projets et rapports connexes

L'importance de la surveillance des projets et de la présentation des rapports connexes

4.127 La surveillance des projets et la présentation de comptes rendus sont des éléments importants de la gestion des projets parce qu'ils fournissent aux décideurs des renseignements sur les coûts, les échéances et le succès technique des projets. Cela leur permet de prendre connaissance des problèmes qui se posent et de prendre des décisions assurant le respect du budget et des échéances des projets.

4.128 Nous nous attendions à trouver une structure permettant de produire des rapports sur les grands projets d'acquisition, ainsi que des directives claires à l'intention des bureaux de projet sur le type de rapports à réaliser,

leur contenu et leur fréquence, de même que des indicateurs de rendement. Nous nous attendions également à trouver un ensemble d'outils informatiques aidant à produire des rapports d'étape efficaces et opportuns.

Le Ministère ne dispose pas d'une structure adéquate pour rendre compte du rendement des projets

4.129 Les agents de projet du Ministère disposent actuellement d'une grande latitude en ce qui a trait à la production des rapports. Il leur revient de décider du type de renseignement à porter à l'attention des niveaux supérieurs de gestion.

4.130 À l'exception du projet de navire de défense côtière (NDC), nous n'avons pu trouver aucune information prouvant que des indicateurs de rendement avaient été établis pour aider à la surveillance des projets et à la production des rapports connexes. Nous avons constaté qu'en mars 1996, le Ministère a demandé aux bureaux de projet d'appliquer à tous les grands projets d'acquisition le barème des coûts et la norme de gestion du rendement. Bien que les équipes de certains des projets plus récents avaient commencé à se plier à cette obligation de rendre compte, seule l'équipe du projet de NDC l'avait fait parmi celles gérant les six projets que nous avons examinés.

4.131 Nos constatations nous amènent à conclure qu'il y a un risque que les gestionnaires supérieurs de la chaîne de commandement, au chapitre des acquisitions, ne reçoivent pas régulièrement des renseignements utiles sur l'état d'avancement des projets, du fait qu'il n'existe aucune norme reconnue ni indicateur de rendement prédéfini pouvant servir à la surveillance des projets et à la production des rapports.

4.132 Le Ministère devrait veiller à ce que pour tous ses grands projets d'acquisition il y ait respect de ses directives exigeant l'adoption d'un système uniforme de production des rapports.

Réponse du Ministère : *Depuis 1996, tous les grands projets d'immobilisations doivent respecter une même norme en matière de coût, de calendrier d'exécution et de gestion du rendement. Cette norme a été établie conjointement par le secteur privé et le gouvernement. Ce système normalisé de production des rapports fait partie du mode d'établissement des rapports de projets institué par le Ministère sur une plus vaste échelle, tel qu'énoncé dans les documents ministériels sur la gestion des projets.*

Conclusion

4.133 Les constatations de nos vérificateurs montrent qu'il faut continuer d'améliorer le processus d'acquisition de biens d'équipement, notamment les points suivants : l'analyse des besoins et des options, la gestion des risques, les essais et évaluations, la surveillance des projets et la production des rapports connexes. On trouvera à la pièce 4.5 un résumé de notre évaluation de la gestion des six projets que nous avons examinés.

Pièce 4.5

Évaluation globale de la gestion de projet en fonction de critères

	Griffon	Navire de défense côtière	Eryx	Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction	Coyote	Viseur thermique du Leopard
Établissement des besoins	2	3	2	3	3	2
Analyse des options	2	3	1	2	1	2
Gestion des risques	2	3	4	2	3	3

Essais et évaluations	3	3	4	*	4	*
Surveillance du projet et rapports connexes	2	3	2	2	2	2

Légende : 1 - Non respecté
2 - En grande partie non respecté
3 - En grande partie respecté
4 - Entièrement respecté
* Impossible à évaluer car le projet n'est pas rendu à ce stade

4.134 Pour ces projets il y aura probablement respect des objectifs contractuels et des objectifs de contrôle des coûts. Plusieurs des pratiques de gestion que nous avons observées appellent les commentaires suivants :

- Les gestionnaires n'ont pas réalisé d'analyses appropriées pour justifier les dépenses qu'ils ont autorisées, et cela pour la majorité des projets que nous avons examinés. Les analyses des options étaient également insuffisantes.

- Un seul des six projets répondait parfaitement à nos attentes pour ce qui est d'une gestion rigoureuse des risques.

- Même si les méthodes d'essai et d'évaluation étaient satisfaisantes dans la majorité des cas, des modèles de type commercial, dans le cadre de certains projets, n'ont pas fait l'objet d'essais dans des conditions opérationnelles réelles avant leur mise en service.

- Il n'existe aucune norme fixe ni indicateur de rendement prédéfini pouvant guider la surveillance des projets et la production des rapports pertinents.

4.135 À moins que le Ministère ne prenne des mesures pour corriger les lacunes signalées dans le présent chapitre, l'acquisition de biens d'équipement continuera de connaître des problèmes.

Commentaire du Ministère : *L'intendance efficace des ressources est la préoccupation centrale du MDN en matière de gestion. Le Ministère évalue continuellement ses décisions d'acquisition, qu'il s'agisse de l'analyse initiale des besoins et des options ou de toutes les phases subséquentes des projets. De même, le MDN est déterminé à améliorer constamment son processus global d'acquisition.*

Bien que le MDN apprécie que l'on ait reconnu et encouragé les initiatives d'acquisition en cours, le rapport ne brosse pas un tableau complet de ces initiatives ou des progrès réalisés, dans le contexte plus général des autres réformes du MDN en gestion du matériel et de sa contribution aux initiatives polyvalentes de réforme entreprises à l'échelle du gouvernement. Vu le coût élevé en cause, le MDN a délibérément décidé de s'attaquer d'abord à la restructuration du soutien opérationnel puis, en second lieu, à la réforme du processus d'acquisition. Nous avons reconnu que nombre des réformes de soutien opérationnel pourraient également s'appliquer à l'acquisition. De plus, une bonne part du travail de réforme des acquisitions était déjà en cours. Par exemple, le MDN a déjà réformé la phase d'approbation, un générateur de coût important dans le cycle d'acquisition, ainsi que la portion gestion de projet du processus. S'appuyant sur les progrès réalisés par le MDN et d'autres ministères au chapitre de la réforme des acquisitions, un plan de mise en oeuvre interministériel est en voie d'élaboration. L'industrie y joue un rôle de partenaire et, ensemble, nous partageons plusieurs des préoccupations auxquelles s'est attaqué l'examen des acquisitions au sein du MDN et à l'échelle du gouvernement.

Les risques des projets sont inclus dans les présentations au Conseil du Trésor, dans lesquelles sont étudiés le coût, le rendement, le calendrier et les retombées industrielles. Le MDN évalue aussi d'autres types de risque, notamment sur les plans de la doctrine, des techniques et de la dotation, pour n'en nommer que quelques–uns. La nouvelle procédure de rapport sur les risques, adoptée par le Conseil du Trésor en 1995, permet une meilleure intégration

de ces risques évalués à l'échelle ministérielle. Bien que l'évaluation des risques ainsi que l'essai et l'évaluation soient essentiels à la gestion de projet, l'équipement ne se prête pas toujours à des essais opérationnels avant l'acquisition. Ainsi, il n'était pas possible de tester les navires de défense côtière (NDC) avant de les acheter. Cependant, l'entrepreneur a corrigé toutes les lacunes couvertes par la garantie, ce qui a donné les mêmes résultats qu'un programme complet d'essai et d'évaluation.

Les décisions relatives aux contrats d'acquisition sont fondées sur un énoncé officiel des besoins militaires et sont prises en accord avec les stratégies nationales de nombreux gouvernements. Les administrateurs de projet doivent veiller à ce que le Ministère reçoive exactement ce qui a été convenu. Il est important de faire la distinction entre les capacités « prévues au contrat » et d'autres capacités qui n'étaient pas prévues pour un système d'arme particulier ou qui étaient considérées comme une priorité opérationnelle moindre et pour lesquelles le MDN a trouvé une solution opérationnelle acceptable. Dans son rapport, le vérificateur général reconnaît que cette exigence relativement à ce qui est « prévu au contrat » sera vraisemblablement satisfaite pour les six projets évalués. Par exemple, la capacité de l'hélicoptère Griffon stipulée par le gouvernement dans le contrat a été prouvée lors du déploiement de maintien de la paix de l'ONU en Haïti ainsi que dans le soutien fourni pour les opérations domestiques de secours aux sinistrés.

Quant aux rapports de rendement, le MDN ne partage pas la conclusion du vérificateur général, selon laquelle cet aspect est laissé à la discrétion de chaque administrateur de projet. Les cadres supérieurs sont parfaitement tenus au courant de l'état des projets grâce aux divers mécanismes de gestion des projets, y compris des rapports mensuels d'avancement présentés par les entrepreneurs, des réunions officielles d'examen de la conception et des mises à jour faites à intervalles réguliers aux comités ministériels supérieurs.

À propos de la vérification

Objectifs

La présente vérification visait à déterminer si certains grands projets d'acquisition étaient gérés de manière adéquate. Elle portait plus particulièrement sur les points suivants :

- analyse des besoins et des options;
- gestion des risques;
- essais et évaluations;
- gestion, surveillance et contrôle des projets;
- mise en oeuvre des pratiques de gestion de projet les plus appropriées.

Étendue

Notre vérification était centrée sur deux paliers de gestion; celui du bureau de projet, qui administre des grands projets d'acquisition, et celui de la base ou de l'unité, où l'équipement sert à exécuter des tâches et opérations militaires.

Nous avons choisi six grands projets sur un total de 24 grands projets actifs de l'État (dont la valeur dépassait 100 millions de dollars). Nous avons utilisé la méthode d'échantillonnage raisonné pour prélever les éléments à vérifier, lesquels étaient constitués de projets relevant de chacun des trois éléments des Forces canadiennes — les Forces maritimes, les Forces terrestres et les Forces aériennes. La valeur globale des grands projets de l'État que nous avons examinés s'élève à 3,3 milliards de dollars. Nos critères de sélection visaient à permettre le prélèvement d'un échantillon représentatif de projets des trois Forces, dont les dépenses cumulatives dans une proportion d'au plus 80 p. 100 étaient typiques du genre d'équipement important dont le MDN fait l'acquisition à l'heure actuelle. Nous avons choisi les projets suivants : l'hélicoptère utilitaire de transport tactique (Griffon), les systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction (également connu au ministère de la Défense sous le nom de Projet — Instruction et soutien de guerre électronique (EST)), le véhicule blindé léger de reconnaissance (Coyote), l'arme antichar de courte portée (lourde) (missile Eryx), le viseur thermique du Leopard et le navire de défense côtière (NDC). Nous admettons que ces six projets ne sont peut–être pas statistiquement représentatifs de tous les grands projets d'acquisition de biens d'équipement du MDN. Ils sont significatifs en eux–mêmes car leur valeur globale de 3,3 milliards de dollars équivaut à environ 14 p. 100 de la valeur globale des projets d'acquisition de biens d'équipement approuvés dépassant 100 millions de dollars, inclus dans le plan d'acquisition à long terme du Ministère pour 1996-1997. Les conclusions découlant de notre vérification devraient présenter un intérêt pour les agents du Ministère qui travaillent à d'autres importants projets d'acquisition de biens d'équipement.

Pour chacun des six projets mentionnés, nous avons communiqué avec le bureau de projet et discuté des questions pertinentes d'acquisition. Nous avons obtenu et consulté les documents disponibles concernant l'analyse des besoins et des options, la gestion des risques, les essais et évaluations, la gestion de projet et la production des rapports connexes. Enfin, nous avons visité certains bureaux et rencontré les utilisateurs et opérateurs d'équipement afin de déterminer si le matériel répondait à leurs besoins opérationnels.

Nous avons aussi rencontré des représentants du Département de la Défense des États–Unis, ainsi que des représentants de l'industrie canadienne.

Notre démarche était fondée sur les résultats et visait principalement à déterminer si le Ministère avait fait preuve de diligence raisonnable en ce qui concerne la sélection, l'acquisition et l'essai du matériel avant sa mise en service et si les utilisateurs de l'équipement pouvaient dûment accomplir les tâches et les missions aux fins desquelles le matériel avait été acquis. Somme toute, nous voulions évaluer la mesure dans laquelle le processus d'acquisition de biens d'équipement permettait au MDN d'obtenir le type d'équipement dont les forces armées ont besoin, au moment où elles en ont besoin, et de manière à optimiser son utilisation des fonds publics.

Critères

Pour évaluer le processus utilisé pour les grands projets de l'État, nous avons employé les critères de vérification que l'on trouve dans le guide du Bureau du vérificateur général intitulé *Vérification des projets d'immobilisations*, ainsi que dans la publication du ministère de la Défense nationale intitulée *Système de gestion du programme de la défense (PFC-125)*. Nous avons également comparé le processus d'acquisition du ministère de la Défense nationale aux pratiques d'acquisition de biens d'équipement utilisées par d'autres organisations militaires comme le Département de la Défense des États–Unis et le ministère de la Défense du Royaume–Uni. Chaque section du rapport décrit les critères précis que nous avons utilisés ainsi que nos constatations.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak
Directeur : Joseph Reperto

Sylvie Blais
William Johnson
Chantal Michaud
Darlene Mulligan
David Saunders
Shaila Singh
Nicholas Swales
Kari Swarbrick

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Kasurak.

Chapitre 5

Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice

L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu

Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice

Table des matières

	Page
Points saillants	5-5
Introduction	5-7
Relations qu'entretiennent Revenu Canada, le ministère de la Justice et le ministère des Finances pour administrer le régime d'impôt sur le revenu	5-7
Objet de la vérification	5-9
Observations et recommandations	5-9
Gestion des risques qui découlent des lacunes législatives	5-9
Les questions fiscales sont signalées au ministère des Finances par différents moyens	5-9
Le ministère des Finances répond rapidement aux demandes de conseils fiscaux de Revenu Canada	5-11

Des hauts fonctionnaires des trois ministères doivent prendre part à la décision de combler des lacunes législatives 5-11

Gestion des risques qui découlent du processus de règlement des différends 5-13

Chaque année, Revenu Canada reçoit plus de 50 000 avis d'opposition 5-13

Il y a un processus de gestion des risques en place 5-15

Le processus actuel de règlement 5-16

Il faut consigner les motifs des règlements 5-16

Administration du contentieux en matière d'impôt sur le revenu 5-18

Il faut que les Services du droit fiscal du ministère de la Justice entrent dans l'ère de l'électronique 5-18

Une meilleure information sur l'utilisation des ressources en matière de contentieux est nécessaire 5-19

Le processus d'appel à la Cour fédérale doit être plus rapide 5-20

La gestion des risques et l'Initiative de renouvellement des appels 5-22

Un document interne conseille d'agir prudemment 5-22

Conclusion 5-23

À propos de la vérification 5-24

Pièces

5.1 Liens opérationnels entre Revenu Canada, le ministère des Finances et le ministère de la Justice 5-8

5.2 Communication et correction des lacunes législatives liées aux abris fiscaux 5-12

5.3 Résultats du processus de règlement des différends, 1996-1997 - Revenu Canada 5-14

5.4 Résultats du processus de règlement des différends, 1996-1997 - Cour canadienne de l'impôt 5-15

L’administration interministérielle du régime d’impôt sur le revenu

Points saillants

5.1 Trois ministères jouent un rôle de premier plan dans l’administration du régime d’impôt sur le revenu. Le ministère des Finances est chargé de formuler la politique fiscale et de présenter les nouvelles dispositions législatives concernant l’impôt; Revenu Canada voit à l’application des lois fiscales et le ministère de la Justice assure des services juridiques consultatifs et le contentieux à la fois pour le ministère des Finances et pour Revenu Canada.

5.2 Des relations efficaces et efficientes entre Revenu Canada, le ministère de la Justice et le ministère des Finances sont indispensables au fonctionnement harmonieux du régime d’impôt sur le revenu. Nous avons entrepris la présente vérification parce que nos travaux antérieurs avaient révélé des motifs d’inquiétude quant à la gestion des risques pour l’assiette fiscale. L’examen dont nous rendons compte ici nous a permis de constater que les trois ministères ont pris beaucoup de mesures importantes pour améliorer leurs relations. On nous a dit que la transformation projetée de Revenu Canada en Agence canadienne des douanes et du revenu n’affecterait en rien ces relations.

5.3 Déceler et combler les lacunes législatives constitue un élément majeur de la gestion des risques pour l’assiette fiscale. Nous avons constaté que Revenu Canada et le ministère de la Justice portent régulièrement de telles lacunes à l’attention du ministère des Finances. Toutefois, la décision de combler les lacunes législatives est laissée à la discrétion du ministère des Finances.

5.4 Puisque les trois ministères jouent un rôle prépondérant dans la gestion des risques qui découlent des lacunes législatives, il importe que les trois prennent part au choix des questions qui devraient recevoir la priorité.

5.5 La gestion des risques liés au contentieux fiscal a été améliorée. Toutefois, Revenu Canada et le ministère de la Justice devraient renforcer leur entente de partenariat visant la planification des besoins en matière de contentieux et la gestion des risques connexes.

5.6 Des différends relatifs à l’impôt sur le revenu ont été réglés au moyen de jugements convenus, en fonction de principes de droit combinés à des faits. Revenu Canada devrait donner accès à l’information concernant les ententes de règlement qu’il conclut. Par exemple, la législation des États–Unis en matière d’impôt sur le revenu prévoit que le public doit avoir accès à l’information sur les ententes de règlement, une fois retirées les indications relatives à l’identité du contribuable pour protéger sa vie privée.

Introduction

Relations qu'entretiennent Revenu Canada, le ministère de la Justice et le ministère des Finances pour administrer le régime d'impôt sur le revenu

5.7 **Rôle de chaque ministère.** Trois ministères jouent un rôle clé dans l'administration du régime d'impôt sur le revenu. Le ministère des Finances est chargé de formuler la politique fiscale et de présenter les nouvelles dispositions législatives concernant l'impôt; Revenu Canada voit à l'application des lois fiscales et le ministère de la Justice assure les services juridiques consultatifs et les services du contentieux à la fois pour le ministère des Finances et pour Revenu Canada.

5.8 Plus précisément, il incombe au ministère des Finances d'entreprendre l'analyse des questions fiscales de compétence fédérale et de donner des conseils quant à la politique à suivre relativement à ces questions. Il lui revient également de maintenir un régime fiscal qui permette de recouvrer les recettes de façon équitable et efficiente et d'offrir des encouragements qui contribuent efficacement à la concrétisation des objectifs du gouvernement. En outre, le ministère des Finances élabore les dispositions législatives et réglementaires nécessaires à la mise en vigueur des mesures fiscales fédérales et il cherche à établir des politiques fiscales conformes aux objectifs adoptés par le gouvernement dans d'autres secteurs : développement social, culture, développement économique, développement régional et relations fédérales–provinciales.

5.9 Il revient à Revenu Canada d'établir les politiques opérationnelles et administratives liées à l'application de la législation fiscale ainsi que de fournir des interprétations techniques de la loi. Il perçoit des contributions diverses : impôt sur le revenu, taxe sur les produits et services, taxes sur les marchandises, droits d'accise et autres prélèvements.

5.10 Nous avons entrepris la présente vérification parce que nos travaux antérieurs avaient révélé des motifs d'inquiétude quant à la gestion des risques pour l'assiette fiscale. Dans le chapitre de notre rapport de mai 1996 portant sur l'évitement de l'impôt sur le revenu, nous avons signalé des cas où des lacunes législatives ont rapidement été comblées et d'autres cas où la prise des mesures voulues a été lente. Notre rapport de 1993 contenait une observation du vérificateur au sujet des dispositions sur la déduction relative aux ressources, pour l'application de l'impôt sur le revenu; dans cette observation, nous signalions la faiblesse des pratiques d'évaluation des risques liés aux questions fiscales en litige. De plus, les parlementaires ont manifesté un grand intérêt pour les relations entre ces ministères et pour le processus permettant de déceler et de combler les lacunes dans le droit fiscal ainsi que de gérer les risques pour l'assiette fiscale.

5.11 **Liens opérationnels.** La pièce 5.1 montre les principaux liens opérationnels entre les trois ministères. Ceux–ci ont de nombreuses interactions, qu'il s'agisse de trouver le traitement qui convient pour des cas d'imposition précis ou de mettre à jour la législation fiscale et les pratiques administratives.

Pièce 5.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

Liens opérationnels entre Revenu Canada, le ministère des Finances et le ministère de la Justice

5.12 Plus que quiconque, Revenu Canada est en mesure de témoigner des difficultés liées à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, du fait de son accès à une vaste quantité de données et de son interaction avec 25 millions de contribuables canadiens, si l'on compte les entreprises et les particuliers. Il attire l'attention du ministère des Finances sur les problèmes qu'il a décelés en appliquant la législation fiscale. De plus, il renseigne le ministère des Finances sur les conséquences administratives des modifications législatives proposées.

5.13 Revenu Canada et le ministère de la Justice interagissent lorsque des causes fiscales nécessitent un avis juridique, lorsque des causes sont portées en appel devant la Cour canadienne de l'impôt, la Cour d'appel fédérale ou la Cour suprême du Canada, lorsque des règlements sont proposés et lorsque des décisions défavorables sont rendues par les tribunaux.

5.14 Il importe que le ministère des Finances, Revenu Canada et le ministère de la Justice communiquent efficacement. Il faut des mécanismes qui permettent au ministère des Finances d'être informé le plus rapidement possible des problèmes du régime fiscal. Il importe aussi que Revenu Canada et le ministère de la Justice aient l'occasion de faire des commentaires sur les aspects des propositions législatives qui touchent l'observation ou l'administration. On s'assurerait ainsi que les rédacteurs de textes législatifs tiennent compte de ces aspects.

5.15 La Direction générale de la politique et de la législation de Revenu Canada coordonne les interventions de Revenu Canada au niveau du programme législatif et assure la liaison avec la Direction de la politique de l'impôt du ministère des Finances. Ce rôle de liaison consiste notamment à participer à l'élaboration de la politique fiscale, à décrire les répercussions de cette politique sur l'administration de l'impôt et à rédiger des propositions de modifications. La Direction des services du droit fiscal du ministère de la Justice assure la liaison avec la Division du droit fiscal du ministère des Finances.

5.16 Il existe des comités interministériels qui facilitent l'échange des renseignements et des idées sur l'application de la législation fiscale et l'administration du régime fiscal. Parmi ces comités, notons le Comité de la gestion des risques, le Comité de la règle générale anti–évitement et le Comité de la recherche scientifique et du développement expérimental, auxquels s'ajoutent les réunions mensuelles de sous–ministres adjoints des ministères mentionnés. La rédaction des modifications de forme est faite par le Comité de la révision législative, qui a pour président un fonctionnaire de la Division de la législation de l'impôt (ministère des Finances). Ce comité compte des fonctionnaires des trois ministères.

5.17 **La nouvelle Agence canadienne des douanes et du revenu.** Dans le budget de 1996, le gouvernement annonçait son intention de créer une Agence canadienne des douanes et du revenu. Les dispositions législatives créant cette agence devraient être déposées au début de l'exercice 1998-1999. La nouvelle agence fera partie de la fonction publique du Canada, mais elle aura plus de latitude que Revenu Canada pour l'exercice de ses fonctions administratives. Si nous comprenons bien, les relations actuelles entre les trois ministères ne devraient pas changer.

Objet de la vérification

5.18 Notre vérification a porté principalement sur les mécanismes établis pour que les problèmes posés par l'administration du régime d'imposition du revenu soient signalés au ministère des Finances et que les lacunes législatives soient comblées. Nous avons aussi examiné attentivement les processus existants de gestion interministérielle des risques liés au contentieux en matière d'impôt sur le revenu. D'autres précisions sur la vérification sont données à la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Gestion des risques qui découlent des lacunes législatives

Les questions fiscales sont signalées au ministère des Finances par différents moyens

5.19 **Revenu Canada.** Au cours de 1995-1996 et de 1996-1997, Revenu Canada a porté environ 200 questions fiscales à l'attention du ministère des Finances. Ces questions s'étaient surtout posées dans le cadre du processus

des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu et du processus de vérification. Dans environ 80 p. 100 des cas, Revenu Canada demandait au ministère des Finances si des opérations données étaient conformes à l'esprit de la politique de l'impôt, ceci afin de rendre des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu ou d'établir de nouvelles cotisations. Dans les autres 20 p. 100 des cas, Revenu Canada recommandait que le ministère des Finances envisage une modification législative précise.

5.20 Revenu Canada participe aussi au processus budgétaire. Pour le budget de 1997, il a présenté sept propositions visant à modifier la législation de l'impôt. Certaines de ces propositions avaient trait à des points pour lesquels Revenu Canada et le ministère des Finances avaient convenu de la nécessité de modifications.

5.21 Afin que soient décelés plus systématiquement les problèmes qui se posent dans l'application de la législation relative à l'impôt sur le revenu, des agents des décisions et des vérificateurs expérimentés rédigent des documents de discussion, qui traitent soit des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu rendues récemment au sujet de certains genres d'opérations, soit des cotisations établies depuis peu. Ces documents proposent souvent des modifications législatives à apporter.

5.22 Nous avons examiné les processus que Revenu Canada a suivis pour formuler ces propositions et pour déterminer si une modification législative était nécessaire. Nous avons constaté que Revenu Canada avait instauré des procédés visant à renforcer sa fonction relative à la politique et à la législation.

5.23 Les directions générales de Revenu Canada établissent des mécanismes d'examen qui leur permettent d'analyser les lacunes signalées par les vérificateurs locaux et par les agents des appels. Les directions générales envisagent différentes mesures correctives, par exemple modifier une position du Ministère en matière de cotisation, intensifier les mesures d'exécution ou obtenir une modification législative.

5.24 La Direction générale de la validation, de l'exécution et des recherches sur l'observation a créé une Unité de la législation, chargée d'analyser l'importance des lacunes législatives décelées par les vérificateurs locaux, de faire des recherches sur les questions soulevées et d'élaborer des propositions législatives.

5.25 Le Sous–comité technique du Comité de la politique et de la législation examine les questions techniques importantes et d'autres sujets. Il compte parmi ses membres, outre l'avocat général principal, les sous–ministres adjoints chargés des secteurs suivants : Validation, exécution et recherches sur l'observation; Cotisations et recouvrements; Politique et législation. Il formule des recommandations qui indiquent, entre autres choses, les décisions judiciaires dont il faut interjeter appel et les modifications législatives qu'il faut demander. La Direction générale des appels a chargé un agent des appels de soumettre à un suivi les lacunes législatives décelées par un examen des avis d'opposition et des décisions défavorables des tribunaux.

5.26 Les différentes directions générales du Ministère renvoient leurs propositions législatives à la Direction générale de la politique et de la législation, pour que la nécessité de modifier la législation soit réévaluée par des cadres supérieurs de Revenu Canada. Afin que les propositions législatives reçues des directions générales opérationnelles soient examinées avec la rigueur voulue, qu'elles fassent l'objet de recherches approfondies et qu'elles tiennent compte de tous les points susceptibles de préoccuper le Ministère, Revenu Canada a créé, en 1996, le Comité de la politique et de la législation. Ce comité a pour mandat d'examiner les propositions législatives d'importance faites par Revenu Canada, les questions de politique opérationnelle qui proviennent de l'intérieur de Revenu Canada et qui touchent plusieurs directions générales, les grandes questions de politique opérationnelle que défend une direction générale de Revenu Canada et les questions de politique qui émanent d'autres ministères fédéraux.

5.27 Nous avons examiné l'interaction de ces nouveaux mécanismes et nous avons cherché à voir s'il y avait eu des améliorations depuis leur mise en oeuvre. Nous avons constaté que les propositions législatives présentées au ministère des Finances étaient mieux consignées et qu'elles avaient fait l'objet de recherches plus poussées.

5.28 **Le ministère de la Justice.** Le ministère de la Justice a récemment renforcé le mécanisme qu'il utilise pour élaborer les propositions législatives soumises au ministère des Finances. Il inclut désormais des propositions législatives précises dans sa lettre de rapport à Revenu Canada sur les décisions défavorables des tribunaux.

5.29 **Les comités interministériels.** Le ministère des Finances participe à l'administration fiscale par sa présence à des comités interministériels. Par leur participation aux travaux du Comité de la règle générale anti–évitement, des fonctionnaires du ministère des Finances contribuent à établir la ligne de conduite à suivre à l'égard d'opérations d'évitement fiscal particulières et à déterminer si la règle en question s'applique. Toutes les semaines, le Comité se penche sur les stratagèmes d'évitement fiscal décelés par les vérificateurs locaux de Revenu Canada ou par ses agents des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu. Le ministère des Finances est également représenté au Comité de la recherche scientifique et du développement expérimental.

5.30 Des représentants du ministère des Finances font partie du Comité de la gestion des risques, auquel participent les trois ministères intéressés. Tous les trimestres, ce comité examine la situation des dossiers qui comportent des risques élevés en matière de contentieux.

5.31 De plus, certaines questions peuvent être portées à l'attention de hauts fonctionnaires de chaque ministère. À peu près chaque mois, des sous–ministres adjoints se réunissent pour discuter de questions d'intérêt commun pour leurs organisations. Les sujets abordés comprennent les préoccupations relatives à la politique fiscale, aux aspects administratifs et au fardeau de l'observation.

5.32 **Les contacts non systématiques.** Il y a beaucoup d'autres réunions habituelles et de contacts non systématiques entre des représentants des trois ministères. Cela joue un grand rôle dans le fonctionnement harmonieux du régime fiscal. Par exemple, la Direction des services du droit fiscal du ministère de la Justice tient toutes les deux semaines des réunions avec des représentants de la Division du droit fiscal (ministère des Finances), des Services juridiques (Revenu Canada) et du Contentieux- Affaires fiscales (ministère de la Justice). Ces réunions facilitent la définition des lacunes législatives et leur communication au ministère des Finances par le truchement de la Division du droit fiscal.

Le ministère des Finances répond rapidement aux demandes de conseils fiscaux de Revenu Canada

5.33 Nous avons examiné les réponses du ministère des Finances aux demandes de conseils fiscaux et de modifications législatives présentées par Revenu Canada.

5.34 Nous avons constaté que, règle générale, le ministère des Finances répondait dans un délai de deux à quatre semaines aux demandes de conseils fiscaux reçues de Revenu Canada. Cela permettait à Revenu Canada de rendre des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu et d'établir de nouvelles cotisations.

Des hauts fonctionnaires des trois ministères doivent prendre part à la décision de combler des lacunes législatives

5.35 Il n'est pas aussi simple d'évaluer les résultats des demandes de modifications législatives. Nous avons observé de nombreux cas où le ministère des Finances avait rapidement présenté des modifications législatives à la Chambre pour donner suite à une recommandation de Revenu Canada. Il s'agissait de cas qui comportaient des risques considérables pour l'assiette fiscale — abris fiscaux, sociétés d'exploration en commun et règles sur la minimisation des pertes (voir la pièce 5.2).

Pièce 5.2

Communication et correction des lacunes législatives liées aux abris fiscaux

1993	À la suite d'une étude des abris fiscaux, Revenu Canada relève 26 lacunes législatives et administratives.
Janvier 1994	Revenu Canada communique dix projets de modification législative au ministère des Finances.
Février 1994	Deux modifications législatives visant à restreindre l'utilisation d'abris fiscaux abusifs sont annoncées dans le budget de 1994.
Décembre 1994	Le ministère des Finances et Revenu Canada annoncent d'autres mesures pour restreindre les abris fiscaux abusifs.
Février 1995	Le budget de 1995 vient remplacer par un crédit d'impôt le mécanisme d'abri fiscal relatif aux films canadiens portant visa.
Mars 1996	Des mesures visant à restreindre les abris fiscaux abusifs fondés sur des données sismiques sont annoncées dans le budget de 1996.
Novembre 1996	Des mesures visant à restreindre davantage les abris fiscaux reposant sur une discordance des revenus et des dépenses sont annoncées dans un avis de motion de voies et moyens.
Juillet 1997	Le ministère des Finances et Revenu Canada annoncent que les abris fiscaux servant à financer des films étrangers seront remplacés par un crédit d'impôt.
Août 1997	Le ministère des Finances publie un avant–projet de modification législative visant à prévenir les abus de la règle de propriété en matière d'abris fiscaux (logiciels).

Le ministère des Finances a agi rapidement pour combler les lacunes législatives portées à son attention par Revenu Canada. Les dispositions législatives visant à mettre en oeuvre les mesures correctives n'avaient pas été adoptées au mois de février 1998.

5.36 Nous avons remarqué d'autres situations où Revenu Canada signalait régulièrement au ministère des Finances les difficultés qu'il éprouvait à appliquer certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais où le ministère des Finances tardait à agir. Par exemple, Revenu Canada a signalé, dès 1988, des cas d'abus des dispositions régissant les dons de bienfaisance. Des modifications dans ce secteur n'ont été annoncées que dans le budget de 1997, neuf ans plus tard.

5.37 Le ministère des Finances accumule les modifications proposées jusqu'à ce qu'il décide de les présenter à la Chambre. Nous avons constaté que de nombreuses propositions de modifications restaient ainsi en attente au Ministère durant des années. Par exemple, en juin 1997, il y avait plus de 400 modifications proposées à traiter. Environ 67 p. 100 d'entre elles étaient en attente depuis plus de quatre ans et dataient de la période allant de 1986 à 1993.

5.38 La principale justification donnée pour le grand nombre de demandes de modifications en attente était le programme législatif trop chargé de la dernière législature. Dans des circonstances idéales, le ministère des Finances présenterait chaque année un projet de modifications de forme. Le dernier projet de loi du genre date d'avril 1995. Le projet de modifications de forme présenté en 1995, la plupart des mesures du budget de 1997 et de nombreuses autres modifications présentées à la Chambre depuis 1995 n'étaient pas encore en vigueur en mars 1998. Les fonctionnaires des Finances ne voulaient pas envisager de commencer l'élaboration d'un autre projet de modifications de forme avant que le projet de loi actuel n'entre en vigueur. En outre, ils craignaient que les contribuables ne trouvent difficile d'absorber un nombre considérable de modifications entrant en vigueur dans une période relativement courte. Ils nous ont mentionné que des spécialistes en déclarations exerçaient des pressions pour qu'on n'ajoute pas au volume actuel des dispositions législatives à mettre en vigueur. Par conséquent, les propositions de modifications législatives en attente n'ont fait l'objet d'aucun examen depuis novembre 1994.

5.39 La décision de présenter des modifications législatives au Parlement dépend de nombreux facteurs. Il faut notamment tenir compte d'autres questions de politique, respecter le programme législatif, consulter les intéressés et se plier aux priorités dictées par un budget donné. Par contre, le ministère des Finances peut mettre fin aux pertes fiscales qui découlent d'une lacune législative en annonçant — dans un budget, un communiqué ou un avant–projet de loi — son intention de modifier la loi.

5.40 Les lacunes législatives non comblées risquent de gravement compromettre l'assiette fiscale. Toutefois, la décision de combler ces lacunes et le délai dans lequel elles sont comblées sont laissés à la discrétion du ministère

des Finances. Puisque les trois ministères jouent un rôle considérable dans la gestion des risques qui découlent des lacunes législatives, il importe que les trois participent au choix des questions qui recevront la priorité. Une telle participation pourrait être assurée par le truchement du Comité interministériel de sous–ministres adjoints.

5.41 Le ministère des Finances devrait périodiquement demander au Comité interministériel de sous–ministres adjoints son avis sur la priorité à accorder aux lacunes qui doivent être comblées.

Réponse du ministère des Finances : *Le Ministère est généralement d'accord avec la conclusion voulant que la coopération continue du ministère des Finances, du ministère de la Justice et de Revenu Canada soit essentielle à la bonne marche du régime fiscal. Les agents de la Direction de la politique de l'impôt s'engagent à poursuivre cet objectif.*

Gestion des risques qui découlent du processus de règlement des différends

Chaque année, Revenu Canada reçoit plus de 50 000 avis d'opposition

5.42 Chaque année, Revenu Canada reçoit des contribuables entre 50 000 et 55 000 avis d'opposition. Le processus d'opposition permet aux contribuables de soumettre des renseignements supplémentaires, et au Ministère d'examiner de nouveau les cotisations établies initialement.

5.43 À l'heure actuelle, 550 employés affectés à la Direction générale des appels de Revenu Canada, dans chacun des 37 bureaux des services fiscaux (BSF) et centres fiscaux, procèdent à l'examen de ces oppositions. En 1996-1997, 29 000 oppositions ont été traitées dans les BSF et 24 000 dans les centres fiscaux.

5.44 Les oppositions font suite à divers programmes d'observation de Revenu Canada. En 1996-1997, 12 000 avis découlaient de la vérification sur place et 14 000 du processus des cotisations initiales. Selon les données communiquées par Revenu Canada, la valeur totale des impôts contestés dans le cadre de ces oppositions dépassait deux milliards de dollars cette année–là.

5.45 Selon les données fournies par Revenu Canada, voici le résultat de l'examen des oppositions en 1996-1997 : impôts contestés confirmés — 34 p. 100; modifiés en partie — 19 p. 100; modifiés au complet — 27 p. 100. De plus, 20 p. 100 des oppositions ont été jugées invalides ou ont soulevé d'autres questions comme une demande d'examen au titre du dossier Équité. Les dossiers de Revenu Canada indiquent que, dans l'ensemble, 58 p. 100 des impôts contestés étaient maintenus après l'étape de l'opposition (voir la pièce 5.3).

Pièce 5.3 n'est pas disponible, voir le Rapport

Résultats du processus de règlement des différends, 1996-1997 - Revenu Canada

5.46 Au terme du stade des oppositions, près de 4 000 différends en matière fiscale sont soumis à la Cour canadienne de l'impôt, c'est–à–dire qu'ils passent à l'étape du litige fiscal. Les agents désignés des appels de Revenu Canada et les avocats du Contentieux des affaires fiscales du ministère de la Justice, en poste dans plusieurs villes du Canada, traitent les litiges en matière fiscale soumis à la Cour canadienne de l'impôt. Les cas ainsi soumis sont traités selon l'une ou l'autre des deux procédures : la procédure informelle pour les cas où les impôts en jeu sont d'au plus 12 000 $ par année, et la procédure générale pour les cas où les impôts en jeu sont supérieurs à 12 000 $.

5.47 Le déroulement et le règlement définitif des cas varient selon l'une ou l'autre procédure de la Cour canadienne de l'impôt. En 1996-1997, dans le cadre de la procédure informelle, 31 p. 100 des cas ont été retirés par

le contribuable ou ont été rejetés, 20 p. 100 ont abouti à des jugements convenus et 49 p. 100 ont fait l'objet d'un procès. Dans le cadre de la procédure générale, 44 p. 100 des cas ont été retirés ou rejetés, 27 p. 100 ont abouti à des jugements convenus et 29 p. 100 se sont rendus en procès. Le tribunal a donné gain de cause, en tout ou en partie, aux contribuables dans près de 30 p. 100 des cas soumis à la procédure informelle et dans environ 33 p. 100 des cas traités selon la procédure générale. Au total, près de 1 300 jugements de la Cour ont été prononcés dans le cadre de la procédure informelle et environ 400 selon la procédure générale (voir la pièce 5.4).

Pièce 5.4 n'est pas disponible, voir le Rapport

Résultats du processus de règlement des différends, 1996-1997 - Cour canadienne de l'impôt

5.48 Après le jugement de la Cour canadienne de l'impôt, près de 200 appels sont interjetés auprès de la Cour d'appel fédérale. La plupart sont des appels de décisions rendues dans le cadre de la procédure générale. Environ 20 p. 100 des appels déposés auprès de la Cour fédérale le sont par l'État et 80 p. 100, par les contribuables.

5.49 L'an dernier, la Cour fédérale a rendu des décisions dans 99 appels en matière d'impôt. Revenu Canada a obtenu gain de cause dans 20 des 31 appels qu'il avait déposés. Les contribuables ont, pour leur part, obtenu gain de cause dans 8 des 66 appels qu'ils avaient interjetés. Il y a eu deux jugements convenus. Trente–trois affaires ont été abandonnées, dont douze par l'État. Enfin, l'autorisation d'en appeler peut être demandée à la Cour suprême du Canada; cette dernière entend un petit nombre d'affaires fiscales (entre trois et cinq) chaque année.

Il y a un processus de gestion des risques en place

5.50 Comme le soulignait la réponse du gouvernement au septième rapport du Comité permanent des comptes publics en septembre 1995, Revenu Canada et les ministères de la Justice et des Finances ont adopté une stratégie pour la gestion des risques qui menacent l'assiette fiscale et qui découlent du processus de règlement des différends.

5.51 Le directeur adjoint des Appels de chaque bureau des services fiscaux (BSF) examine les avis d'opposition qui sont, pour la plupart, traités aux BSF. Certaines oppositions qui ont de grandes répercussions sont traitées à l'Administration centrale. Il peut s'agir d'appels concernant des cas d'évitement de l'impôt sur le revenu ou des vérifications de dossiers importants. D'autres cas nécessitent un examen par l'Administration centrale lorsqu'un agent des appels entend revoir une nouvelle cotisation établie par suite d'une vérification — par exemple, quand la vérification a comporté un avis juridique.

5.52 **Création d'une « liste des affaires importantes ».** Dans le cadre du processus de gestion des risques, il y a eu création d'une « liste des affaires importantes » qui fait l'objet d'une mise à jour trimestrielle. La liste indique quelles affaires sont des litiges prioritaires et lesquelles sont des causes types qui se rapportent à des questions qui intéressent de nombreux autres contribuables. Les quatre éléments qui justifient l'importance d'une affaire sont le montant, la politique fiscale, l'administration fiscale ou la politique sociale. La liste précise aussi le montant de l'impôt en jeu dans ces affaires et l'incidence pécuniaire immédiate d'une décision défavorable à Revenu Canada. La liste compte actuellement plus de cent causes, dont l'incidence fiscale totale est évaluée à plus de quatre milliards de dollars. La détermination et la communication des affaires importantes prévient le système des risques sous–jacents et assure, dans l'ensemble du pays, un traitement uniforme des questions.

5.53 Notre vérification nous a permis de confirmer que cette activité de gestion des risques à l'étape des oppositions est exercée de la façon décrite dans la stratégie de 1995.

5.54 **La gestion des risques repose sur une estimation fiable de l'impôt en jeu.** Un critère important de l'évaluation des risques à toutes les étapes du processus de règlement des différends est le montant d'impôt et d'intérêt en jeu. Cette estimation est effectuée à l'égard de chaque avis d'opposition et sert à divers aspects du processus de gestion des risques. Les directeurs adjoints des Appels nous ont indiqué que la stratégie d'évaluation

des risques présentait une faiblesse : la façon dont les agents des appels doivent déterminer et consigner l'impôt en jeu n'est pas claire.

5.55 Revenu Canada devrait apporter un meilleur appui à ses agents des appels afin qu'ils estiment mieux les impôts en litige à l'étape des oppositions.

Réponse de Revenu Canada : *La Direction générale des appels demeure totalement engagée à fournir à ses agents des appels un appui qui leur permettra de faire une estimation des impôts en litige à l'étape de l'opposition. Le 9 mars 1998, une directive a été communiquée aux agents des appels de l'Administration centrale et des bureaux locaux, au sujet de la gestion des risques et des renseignements requis pour mettre à jour la liste des questions importantes, qui, entre autres, indique le montant de l'impôt à risque dans les cas de litiges prioritaires, c'est–à–dire l'impôt contesté. La directive renfermait des lignes directrices sur le calcul des sommes en cause et l'intérêt en situation de risque. En outre, des coordonnateurs de l'Administration centrale ont été désignés pour fournir aux agents des appels des conseils et de l'aide sur la détermination et la compilation des renseignements aux fins de la gestion des risques, en ce qui concerne les différends de nature fiscale. Cette aide comprend des conseils sur la façon de calculer les montants d'impôt et d'intérêt en situation de risque. De plus, une formation complémentaire sera donnée à tous les agents des appels en ce sens au cours du prochain exercice financier.*

Le processus actuel de règlement

Il faut consigner les motifs des règlements

5.56 À la Cour canadienne de l'impôt, les étapes suivies par Revenu Canada et par le ministère de la Justice dans le traitement des litiges varient selon qu'on utilise l'une ou l'autre procédure de la Cour. Dans les deux cas, cependant, les avis d'appel des contribuables sont tous envoyés par la Cour de l'impôt à l'Administration centrale de Revenu Canada et sont ensuite attribués à des agents désignés des appels de l'Administration centrale ou de l'un des bureaux des services fiscaux. Pour les cas soumis à la procédure informelle, les agents des appels de Revenu Canada rédigent l'avis de réponse à l'appel et le présentent à la Cour de l'impôt avant de transmettre le dossier au ministère de la Justice. Pour les cas soumis à la procédure générale, Revenu Canada transmet immédiatement les dossiers au ministère de la Justice où les avocats rédigent les réponses.

5.57 Selon notre examen des dossiers, les BSF et l'Administration centrale de Revenu Canada prennent part à l'étude et à l'approbation de l'approche du contentieux et des offres de règlement faites et reçues par le ministère de la Justice. Notre examen révèle également que les agents désignés des appels de Revenu Canada établissent, au moment de chaque règlement, un rapport sur le jugement convenu, une fois qu'il a été signé par un juge de la Cour de l'impôt. Cependant, il arrive souvent que le ministère de la Justice ne consigne pas les motifs du règlement pour ce qui est des cas soumis à la procédure informelle lorsqu'il propose un règlement à Revenu Canada. Comme les règlements peuvent donner lieu à d'importantes modifications de l'impôt, ils devraient tous être étayés de façon adéquate par les avocats du contentieux des affaires fiscales du ministère de la Justice.

5.58 Le ministère de la Justice devrait rédiger une lettre de rapport pour tous les jugements convenus qu'il recommande.

Réponse du ministère de la Justice : *Comme il est indiqué dans le paragraphe ci–dessous, le ministère du Revenu et le ministère de la Justice ont mis à jour un protocole d'entente qui précise de quelle autonomie bénéficie le ministère de la Justice pour ce qui est d'approuver les règlements extrajudiciaires. Les deux ministères ont convenu qu'il serait plus efficace, dans les règlements de dernière minute, que le ministère de la Justice puisse soit conclure une entente sans consulter Revenu Canada, soit conclure une entente après avoir consulté Revenu Canada par téléphone. Il a également été convenu avec Revenu Canada qu'étant donné les compressions budgétaires, il ne serait pas nécessaire de produire un rapport sur les décisions défavorables dans le cas des questions de procédures*

informelles courantes. Toutefois, compte tenu de votre recommandation, nous modifierons notre procédure et nous produirons un bref rapport dans les circonstances susmentionnées.

5.59 Un protocole de règlement entre Revenu Canada et le ministère de la Justice a récemment été mis à jour. Il précise toute la latitude dont le ministère de la Justice jouit pour consentir à des règlements aux deux divisions de la Cour de l'impôt. En outre, une stratégie en matière de contentieux a été adoptée par les Services du droit fiscal du ministère de la Justice; elle vise à déterminer et à contrôler les risques à l'étape du contentieux et prévoit un examen en bonne et due forme des cas soumis à la procédure générale pour voir s'il est possible de conclure un règlement à différentes étapes du litige.

5.60 Trente–quatre pour cent des appels auprès de la Cour de l'impôt aboutissent à des jugements convenus. Cette démarche fait suite à l'étape de l'opposition où, selon Revenu Canada, 63 p. 100 des cas ont été réglés. La principale raison invoquée pour justifier le règlement de cas supplémentaires à l'étape du contentieux, particulièrement en ce qui concerne les cas soumis à la procédure informelle, est que des renseignements nouveaux sont fournis par le contribuable. Notre examen des dossiers des jugements convenus confirme ce fait. Nous avons constaté que, souvent, des renseignements qui auraient été essentiels pour mener à bien la vérification n'étaient pas présentés par le contribuable avant que le recours en justice ne soit déjà bien entamé, et que leur présentation aboutissait alors à un règlement.

5.61 Chaque étape du processus de règlement des différends demande du temps et des efforts supplémentaires de la part de Revenu Canada et du ministère de la Justice. Comme Revenu Canada s'est engagé a résoudre plus rapidement les différends, il est essentiel de recevoir, en temps utile, les renseignements du contribuable. Deux exemples d'initiatives récentes, qui favorisent le règlement rapide des différends en matière fiscale avec les entreprises, sont l'article 231.6 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui exige la communication rapide de renseignements étrangers, et l'obligation à laquelle sont tenues les grandes entreprises de payer la moitié des impôts en litige et de préciser les motifs de leur opposition, le cas échéant. D'autres initiatives non prévues par la loi pourraient être envisagées.

5.62 Afin de favoriser des règlements plus rapides, Revenu Canada devrait envisager d'élaborer une stratégie plus vaste pour promouvoir la communication plus rapide de renseignements par tous les contribuables.

Réponse de Revenu Canada : *Une initiative de renouvellement des appels a été annoncée le 17 avril 1997 afin de réaffirmer le rôle de la Direction générale des appels dans le règlement juste, impartial et en temps opportun des différends. Un des buts recensés était la plus grande facilitation des communications entre les contribuables et Revenu Canada. À cet effet, tous les documents pertinents sont maintenant mis à la disposition des contribuables, qui ont accès à des avocats locaux du gouvernement. Une stratégie de communication qui encouragera tous les contribuables qui présentent des contestations à fournir au Ministère des détails complets sur leur cas est aussi en voie d'élaboration. Une formation supplémentaire sur les communications est aussi donnée aux agents des appels.*

5.63 Notre examen des dossiers de jugements convenus et nos discussions avec des avocats du contentieux du ministère de la Justice révèlent que les règlements sont fondés sur une combinaison de points de droit et de faits. Notre examen démontre aussi que les documents qui renferment les ententes de règlement peuvent prendre diverses formes, telles que des comptes rendus de règlement ou des lettres envoyées par les Services du droit fiscal du ministère de la Justice aux agents de Revenu Canada, et qu'ils ne font pas partie du jugement convenu. La loi fiscale américaine autorise l'accès du public aux ententes de règlement, tout en protégeant l'identité du contribuable.

5.64 Revenu Canada devrait assurer la transparence dans les règlements qu'il entérine.

Réponse de Revenu Canada : *Pendant l'exercice 1997, plus de 90 p. 100 des règlements conclus entre des contribuables et Revenu Canada au niveau de la Cour de l'impôt ont eu lieu en conformité avec des jugements*

convenus. Quand des règlements sont conclus entre des contribuables et Revenu Canada au niveau de la Cour de l'impôt, en conformité avec des jugements convenus, les documents qui décrivent le règlement sont déposés devant le tribunal. Ensuite, un jugement de la Cour de l'impôt, qui renferme les conditions de l'accord, est rendu après approbation par le tribunal. Le public a accès au jugement de la Cour de l'impôt et aux documents d'accord sous–jacents.

Administration du contentieux en matière d'impôt sur le revenu

Il faut que les Services du droit fiscal du ministère de la Justice entrent dans l'ère de l'électronique

5.65 Les Services du droit fiscal du ministère de la Justice sont composés des Services du contentieux des affaires fiscales et des Services juridiques. Les Services du contentieux des affaires fiscales ne disposent d'aucun accès électronique à la base de données informatisée des avis juridiques donnés par le groupe des Services juridiques du ministère de la Justice, situé à l'Administration centrale de Revenu Canada. Cet accès électronique n'existe pas encore malgré qu'il ait fait, depuis plusieurs années, l'objet de discussions et qu'il favoriserait l'uniformité dans la façon d'aborder les litiges. Si les avocats du contentieux avaient un accès électronique à ces avis, les services juridiques consultatifs et les services du contentieux des Services du droit fiscal du ministère de la Justice seraient mieux intégrés. En outre, l'accès à ces avis et à la banque d'information sur la législation de Revenu Canada pourrait rendre plus efficace la préparation des recours en justice au ministère de la Justice, tout comme le transfert électronique de documents entre celui–ci et Revenu Canada.

5.66 Le ministère de la Justice devrait mettre au point une fonction d'accès électronique aux avis juridiques et autres renseignements explicatifs de Revenu Canada, de même qu'une fonction d'échange électronique des documents avec Revenu Canada.

Réponse du ministère de la Justice : *Depuis 1991, le ministère de la Justice inclut dans le Système de litige fiscal des « données de base » au sujet des appels de l'impôt sur le revenu (sauf pour les appels selon la procédure informelle). Ces données comprennent par exemple le nom du bureau des services de litige fiscal responsable, l'article de la loi et une description de la question en litige. Au cours des derniers mois, Revenu Canada et le ministère de la Justice ont travaillé à la mise sur pied d'un site Extranet sécuritaire, où les renseignements de nature fiscale seraient mis à la disposition des avocats de la Direction du droit fiscal du ministère de la Justice et aux avocats de Revenu Canada. Une des caractéristiques clés de l'Extranet serait qu'il permettrait d'avoir accès aux avis de nos Services juridiques. Nous cherchons également un moyen d'assurer un lien de communication sécuritaire par le truchement de ce site Extranet ou au moyen d'un logiciel comme Entrust. Deux groupes de travail conjoints, dont l'un se consacre aux besoins technologiques et l'autre aux besoins opérationnels, dirigent ces projets.*

Une meilleure information sur l'utilisation des ressources en matière de contentieux est nécessaire

5.67 Environ 120 avocats et 70 autres employés de soutien disséminés dans tout le Canada prennent actuellement part aux travaux liés au contentieux des affaires fiscales du ministère de la Justice. Jusqu'à une époque récente, les Services du droit fiscal du ministère de la Justice ne pouvaient pas comptabiliser de façon régulière les heures consacrées au traitement de chacun des cas, ni ne pouvaient suivre leur avancement.

5.68 Les Services du droit fiscal ont développé un nouveau système informatisé de gestion des cas et de suivi des ressources. Ce système permettra de suivre l'avancement d'une affaire, de la Cour de l'impôt à la Cour fédérale et ainsi de suite, et les ressources qui y sont consacrées. La mise en oeuvre d'un nouveau système électronique est jugée essentielle à l'efficacité et à l'efficience de la gestion du contentieux et de la communication d'information de gestion sur les ressources, mais elle a progressé lentement au cours de la dernière année.

5.69 Le ministère de la Justice devrait mettre rapidement en oeuvre un système informatisé de gestion des cas et de suivi des ressources dans tous les bureaux du contentieux des affaires fiscales.

Réponse du ministère de la Justice : *Le ministère de la Justice s'est engagé à mettre en oeuvre Caseview et Timewave dans tous les bureaux du contentieux des affaires fiscales. Depuis août 1997, le chef de groupe de la Section du contentieux des affaires fiscales d'Edmonton s'occupe de diriger ce projet. Cette personne devra s'assurer que le projet soit complété dans les délais fixés.*

5.70 Jusqu'à tout récemment, Revenu Canada n'établissait pas correctement de prévisions concernant sa demande en services du contentieux et autres services fournis par les Services du contentieux des affaires fiscales du ministère de la Justice, en vue de les communiquer au ministère de la Justice. Comme il a été indiqué plus tôt, le ministère de la Justice ne pouvait pas faire rapport avec précision à Revenu Canada sur l'utilisation des ressources affectées au contentieux.

5.71 Dans la dernière année, cependant, les Services du contentieux des affaires fiscales du ministère de la Justice ont entrepris un examen approfondi de leurs ressources, et ils ont collaboré avec Revenu Canada pour mieux cerner et combler les besoins de ce ministère en matière juridique. Par exemple, dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Initiative de renouvellement des appels, Revenu Canada a demandé que les Services du contentieux des affaires fiscales offrent une aide juridique aux agents des appels qui traitent les oppositions dans les bureaux des services fiscaux. À compter du mois de novembre 1997, le ministère de la Justice a commencé à offrir des avis juridiques à toutes les divisions des appels. Pour cette tâche, sept avocats supplémentaires ont été nommés dans les bureaux régionaux de la Justice et les Services juridiques à Ottawa. Revenu Canada assume leur rémunération. En outre, les Services du droit fiscal du ministère de la Justice ont créé des équipes de coordination nationale, qui comprennent Revenu Canada, pour les domaines de contentieux fiscal particuliers, comme l'évitement fiscal.

5.72 On pourrait faire plus pour favoriser un esprit de responsabilité conjointe dans le traitement du contentieux des affaires fiscales et la planification des ressources destinées au contentieux. Pour mieux prévoir, aux niveaux régional et national, la charge de travail et les besoins en ressources du ministère de la Justice, il importe que les sous–ministres adjoints des régions et de l'Administration centrale de Revenu Canada déterminent leur demande en services de la part des avocats du contentieux dans tous les aspects de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les Services du droit fiscal doivent en outre prendre les mesures nécessaires pour participer pleinement à ce processus conjoint de planification et de gestion.

5.73 Il faudrait renforcer, dans la planification des besoins en matière de contentieux et la gestion des risques que présentent les litiges, le partenariat entre la Direction générale des appels de Revenu Canada et les Services du droit fiscal du ministère de la Justice.

Réponse de Revenu Canada : *La Direction générale des appels de Revenu Canada et le ministère de la Justice ont déjà pris des mesures importantes pour mieux prévoir et gérer les risques que présentent les litiges. Une conférence conjointe sur la prévision des questions et des besoins relatifs aux litiges et sur la planification d'une formation conjointe a eu lieu en octobre 1997. Un projet pilote visant les cas de la TPS et un système commun de rapports et de suivi ont été lancés. Une séance conjointe s'est tenue le 23 mars 1998 pour examiner et évaluer l'utilisation d'information et de technologies communes. Le sous–procureur général adjoint, Services du droit fiscal, et le sous–ministre adjoint, Direction générale des appels, se réunissent maintenant toutes les deux semaines pour discuter des questions et des besoins d'intérêt mutuel relatifs aux litiges.*

Réponse du ministère de la Justice : *Outre les commentaires formulés par Revenu Canada, ajoutons que, dans le cadre de la partie du programme de gestion précoce des cas, qui a été élaborée par le ministère de la Justice (septembre 1997) après consultation du ministère du Revenu, des réunions des chefs de groupe de la Justice et des gestionnaires de Revenu Canada sont organisées au besoin pour examiner les questions qui découlent des litiges, y compris les règlements. Ces réunions sont axées sur les cas importants, en particulier ceux au sujet desquels le ministère de la Justice et le ministère du Revenu n'ont pu en arriver à un consensus.*

Le processus d'appel à la Cour fédérale doit être plus rapide

5.74 Les cas soumis à la Cour d'appel fédérale sont traités par Revenu Canada à partir des Appels de l'Administration centrale à Ottawa. Les avocats du ministère de la Justice qui s'occupent des affaires se trouvent dans huit bureaux régionaux du ministère de la Justice.

5.75 Selon la stratégie de gestion des risques, la décision d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale fait intervenir les trois ministères. Après une décision défavorable à la Cour de l'impôt, l'avocat qui traite l'affaire procède à un examen des motifs de la décision et, s'il le juge souhaitable, recommande d'en appeler. Lorsque l'affaire figure dans la « liste des affaires importantes », la recommandation est transmise au coordonnateur du contentieux du portefeuille à Ottawa. La recommandation du ministère de la Justice est ensuite envoyée au sous–ministre adjoint responsable de la Direction générale des appels de Revenu Canada, et une copie de la recommandation est transmise à la Division du droit fiscal du ministère des Finances.

5.76 L'agent désigné des appels de Revenu Canada qui est chargé de l'affaire rédige également un rapport de décision défavorable, que l'Administration centrale à Ottawa examine si un appel est recommandé. Les agents du ministère de la Justice et de la Direction générale des appels de Revenu Canada se réunissent toutes les deux semaines pour analyser certains des cas les plus difficiles. Ils peuvent également solliciter l'avis du ministère des Finances. L'an dernier, la Direction générale des appels de Revenu Canada a recommandé que 36 appels soient interjetés auprès de la Cour fédérale; 24 de ces appels ont été entendus. D'après notre examen des dossiers, jusqu'à ce stade, le processus d'examen des décisions défavorables était exécuté rapidement.

5.77 L'appel de l'État auprès de la Cour fédérale est présenté dans le délai requis de 30 jours suivant le jugement de la Cour de l'impôt. La décision finale d'interjeter appel est prise par le sous–comité technique de la politique et de la législation de Revenu Canada. Nous avons constaté que le sous–procureur général adjoint responsable des Services du droit fiscal ne participe pas à ces réunions.

5.78 Les quelque six mois qui s'écoulent entre le dépôt d'un appel et sa confirmation donnent lieu à un retard important. Ce retard peut être incompatible avec les nouvelles règles de la Cour fédérale qui visent à accélérer le processus judiciaire. Le sous–comité technique de la politique et de la législation approuve plus de 90 p. 100 des appels qui lui sont recommandés.

5.79 Ce processus d'examen des décisions défavorables permet aussi de formuler des recommandations à l'intention du ministère des Finances lorsqu'un appel devrait se doubler d'une modification à la loi ou encore être remplacé par une telle modification. Au cours de l'année écoulée, le ministère de la Justice a, à la suite de rapports de décisions défavorables, recommandé des modifications au ministère des Finances à cinq occasions. Le sous–comité technique de la politique et de la législation de Revenu Canada a, par suite de l'examen d'une décision d'en appeler, recommandé des modifications à la loi à dix occasions.

5.80 Le sous–comité technique de la politique et de la législation de Revenu Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour confirmer plus rapidement les affaires soumises à la Cour d'appel fédérale.

Réponse de Revenu Canada : *Revenu Canada est conscient que, avec l'entrée en vigueur des nouvelles règles de la Cour fédérale, l'examen en temps opportun des décisions défavorables est de plus en plus important. Pour améliorer le processus, le sous–comité doit se réunir toutes les quatre semaines, et des instructions ont été données à tous les participants au processus décisionnel pour qu'ils présentent sans tarder leur analyse et leurs recommandations. Grâce à l'ensemble de ces mesures, les recommandations appuyant le dépôt d'appels à la Cour d'appel fédérale seront traitées avec diligence.*

La gestion des risques et l'Initiative de renouvellement des appels

Un document interne conseille d'agir prudemment

5.81 Dans sa réponse au Comité des comptes publics, en septembre 1995, le gouvernement a affirmé en substance que plus de 96 p. 100 des oppositions produites en bonne et due forme par les contribuables étaient résolues par la négociation avant qu'elles n'atteignent l'étape de l'audition par un tribunal. Il a également souligné que les tribunaux avaient établi clairement que le règlement des différends en matière fiscale devait se conformer à la *Loi de l'impôt sur le revenu* et ne pouvait pas simplement être le fruit d'un compromis qui ne tient pas compte de la loi.

5.82 Revenu Canada a annoncé son Initiative de renouvellement des appels (IRA) en avril 1997. Les principaux objectifs de l'IRA sont d'accélérer le règlement des différends avec les contribuables, d'améliorer la communication entre les contribuables et Revenu Canada et d'accroître la transparence pour les contribuables en fournissant plus tôt des documents qui énoncent la position du Ministère en matière de vérification. Le Ministère a présenté un train de mesures pour la mise en oeuvre de l'initiative.

5.83 L'engagement pris par Revenu Canada en vue de trouver des moyens d'accroître la rapidité et le nombre de règlements constitue un aspect important de l'IRA.

5.84 En janvier 1998, Revenu Canada a rédigé un document sur le règlement à l'amiable des différends (RAD). Ce document expose des techniques de RAD (médiation, négociation et arbitrage) qui pourraient être utilisées à l'étape des oppositions. Il prévoit également la modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour permettre au ministre du Revenu national de conclure des règlements à l'amiable, au stade des oppositions. Le document de Revenu Canada doit par la suite faire l'objet de discussions avec les ministères de la Justice et des Finances; la mise à l'essai éventuelle de la médiation a été recommandée.

5.85 Le document comporte plusieurs mises en garde concernant l'utilisation projetée du règlement extrajudiciaire des différends; elle pourrait entre autres perturber un système des appels qui fonctionne déjà relativement bien. Nous souscrivons à ces mises en garde. En outre, un rapport récent du *General Accounting Office* sur l'expérience de recours à la technique de médiation par l'*Internal Revenue Service* des États–Unis a révélé qu'un nombre relativement peu élevé de contribuables acceptaient cette technique et que le temps supplémentaire qu'exigeait cette démarche soulevait des préoccupations.

5.86 Revenu Canada devrait prendre tout son temps pour étudier la possibilité de recourir à des techniques de règlement extrajudiciaire des différends, faire preuve de transparence et se servir de critères appropriés d'évaluation des risques.

Réponse de Revenu Canada : *Revenu Canada, de concert avec les ministères de la Justice et des Finances, examine les contraintes actuelles qui sont exercées sur le règlement des différends de nature fiscale et l'utilisation possible des techniques de règlement à l'amiable des différends (RAD), comme la médiation, la négociation et l'arbitrage, en vue de déterminer si le processus des appels peut être amélioré.*

Revenu Canada discute actuellement avec les ministères des Finances et de la Justice de la possibilité de soumettre la technique de médiation à un essai pilote pour évaluer son efficience et son efficacité en tant que technique de rechange pour le règlement des différends. Revenu Canada partage tout à fait l'opinion du vérificateur général selon laquelle il importe de tenir compte de la transparence du processus et des risques éventuels au cours de l'implantation des techniques de RAD. Le Ministère procédera avec prudence, après une planification appropriée et la consultation de toutes les parties intéressées. À cette fin, on élaborera, à l'intention de tous les employés, avant le lancement éventuel d'un projet pilote sur la médiation ou l'implantation d'autres techniques de RAD, des lignes

directrices visant à définir les cas qui conviennent à la médiation. De plus, on procédera à des consultations avec les ministères de la Justice et des Finances, ainsi qu'avec des entités comme le Comité consultatif des appels.

Conclusion

5.87 Au terme de notre vérification, nous avons tiré les conclusions suivantes :

- Revenu Canada et le ministère de la Justice portent régulièrement des lacunes législatives à l'attention du ministère des Finances, et Revenu Canada a rehaussé la qualité de ses propositions de modifications législatives. La correction des lacunes législatives et les délais exigés par cet exercice sont toutefois laissés à la discrétion du ministère des Finances.

- Comme les trois ministères sont des acteurs clés dans la gestion des risques qui découlent des lacunes de la loi, il importe qu'ils décident tous ensemble de la priorité à donner aux lacunes. Cette collaboration pourrait s'inscrire dans le cadre des travaux du comité interministériel des sous–ministres adjoints.

- La gestion des risques qui découlent des litiges en matière fiscale a été améliorée, mais il faut faire plus.

- Les règlements obtenus par jugement convenu dans des différends en matière d'impôt sur le revenu sont fondés sur une combinaison de points de droit et de faits. Revenu Canada devrait assurer une plus grande transparence dans les règlements qu'il entérine.

- Revenu Canada et le ministère de la Justice doivent renforcer leur entente de collaboration pour la planification des ressources humaines au chapitre du contentieux, et la Direction des services du droit fiscal du ministère de la Justice doit entrer dans l'ère de l'électronique.

- Pour faciliter les efforts de collaboration dans les domaines proposés dans le présent chapitre et pour favoriser l'administration sans heurt du régime fiscal, des rapports productifs et efficaces entre Revenu Canada, le ministère de la Justice et le ministère des Finances sont essentiels. Ces ministères jouent tous trois un rôle prépondérant dans l'administration du régime d'impôt sur le revenu.

À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification avait pour objet d'évaluer les processus de gestion interministérielle qui ont été mis en place pour gérer les risques que présentent, pour l'assiette fiscale, les lacunes de forme relevées dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et qui découlent du processus de règlement des différends.

Champ d'application

Notre examen, qui a été effectué dans divers bureaux de Revenu Canada et des ministères des Finances et de la Justice, s'est limité à leurs activités. Il a comporté des entrevues avec le personnel et une étude des systèmes et des procédures, des dossiers et d'autres documents pertinents. Notre vérification n'a pas porté sur les activités du ministère des Finances dans les domaines de l'élaboration de la politique fiscale ou des modifications qui lui sont apportées.

Critères

Des procédures doivent être en place pour :

- étudier la nécessité d'apporter des changements à la loi afin de combler les lacunes;
- appuyer la présentation au plus tôt de projets de modifications qui viendraient combler les lacunes relevées dans la loi;
- évaluer et contrôler les risques que présentent les litiges;
- favoriser des règlements rapides et uniformes;
- assurer la transparence dans les décisions de règlement;
- planifier les ressources humaines nécessaires au chapitre du contentieux.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Barry Elkin
Directeurs : Richard Gaudreau et Brenda Siegel

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Barry Elkin.

Chapitre 6

Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix

Table des matières

	Page
Points saillants	6-5
Introduction	6-7
Objet de l'étude	6-8
Constatations de l'étude	6-9
Tendances démographiques	6-9
Le vieillissement de la population	6-9
Le rôle d'une population jeune décroissante	6-11
Changements démographiques et croissance économique	6-11
L'évolution démographique aura un effet modérateur sur l'épargne intérieure	6-12
La croissance de la population active connaîtra un ralentissement marqué au cours des prochaines décennies	6-13
Les taux de croissance de la productivité pourraient être plus élevés, mais ce n'est pas garanti	6-14
Changements démographiques et dépenses publiques	6-15
Les dépenses publiques consacrées à la sécurité sociale augmenteront plus rapidement	6-15
Le vieillissement de la population intensifiera les pressions exercées sur le régime d'assurance–maladie	6-17

Changements démographiques et finances publiques 6-19

Les décisions budgétaires prises aujourd'hui ont des répercussions à long terme 6-20

Initiatives gouvernementales 6-25

De nombreux pays pratiquent la budgétisation à long terme 6-25

Le Canada ne figure pas parmi eux 6-26

Conclusion 6-26

À propos de l'étude 6-30

Pièces

6.1 Proportion des personnes âgées de 65 ans et plus dans la population totale — Canada, 1911 à 2031 6-8

6.2 Note sur les projections de la population 6-9

6.3 Tendances démographiques — Années choisies 6-10

6.4 Rapports de dépendance de la population pour 1993-1996 et projections jusqu'en 2031 6-11

6.5 Rapports de dépendance — Données brutes et données rajustées en fonction des dépenses — Années choisies 6-12

6.6 Tendances de la population active 6-13

6.7 Projections de la croissance économique 6-15

6.8 Coup d'oeil sur le système de retraite du Canada 6-16

6.9 Dépenses de sécurité sociale prévues, en pourcentage des projections du PIB, jusqu'en 2031 6-17

6.10 Dépenses de santé par habitant, par groupe d'âge, 1993 6-18

6.11 Projections des dépenses de santé publique, en pourcentage du PIB, jusqu'en 2031 6-19

6.12 Dépenses publiques en matière de sécurité sociale et de santé — Années choisies 6-20

6.13 Hypothèses sous–jacentes aux projections 6-21

6.14 Hypothèses relatives aux dépenses de santé 6-21

6.15 Projections du ratio de la dette au PIB, jusqu'en 2015 6-22

6.16 Dépenses de programmes discrétionnaires* en proportion du PIB — Moyennes historiques et moyennes prévues selon trois scénarios budgétaires distincts 6-23

6.17 Comptes intergénérations 6-25

Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix

Points saillants

6.1 Le Canada jouit actuellement d'une structure démographique très favorable, qui se caractérise d'un point de vue historique par un rapport peu élevé des jeunes et des personnes âgées à la population d'âge actif. Au cours des décennies à venir, la situation connaîtra un changement radical. Dès la deuxième décennie du siècle prochain, lorsque les premiers–nés de la génération issue de l'explosion démographique auront atteint l'âge normal de la retraite, la croissance de la population âgée du Canada prendra de la vitesse alors que celle de la population d'âge actif ralentira énormément.

6.2 Ce changement démographique pourrait avoir des effets néfastes sur les finances publiques. Le vieillissement de la population se traduit par des pressions sur les dépenses publiques, sous l'effet de l'accroissement des versements au titre des pensions de retraite et de la demande à l'égard des services de soins de santé. De plus, à moins d'une importante transformation des systèmes de travail, ce changement démographique amortira considérablement la croissance de la population active, ce qui aura pour effet de ralentir la croissance économique et, par conséquent, la croissance des recettes publiques. Cette combinaison de facteurs pourrait être lourde de conséquences pour les finances publiques, lorsque tous les effets du changement démographique se feront sentir, d'ici la deuxième décennie du siècle prochain, et en particulier si le fardeau de la dette et les niveaux d'imposition du Canada demeurent élevés.

6.3 Le gouvernement n'ignore pas ces pressions démographiques; pendant les consultations tenues sur la réforme de programmes précis comme le Régime de pensions du Canada, il a diffusé des projections détaillées des effets des forces démographiques sur la situation financière du régime. Cette information à long terme non seulement a alimenté le débat public, mais elle a aussi fait accepter la nécessité de changements. Lorsque le gouvernement a commencé à discuter des mesures de réforme à apporter à la Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti (Prestation aux aînés), il a de nouveau diffusé des projections à long terme de l'incidence financière des réformes, bien que dans une moindre mesure.

6.4 Pourtant, ce qu'il a fait pour souligner l'incidence des facteurs démographiques sur la santé financière de chacun des programmes, il a omis de le faire pour la santé financière du gouvernement dans son ensemble. Par conséquent, les parlementaires sont appelés à prendre des décisions financières annuelles, dont beaucoup ont des conséquences à long terme, sans pour autant pouvoir s'appuyer sur une perspective globale — une récapitulation des effets que les facteurs démographiques pourraient avoir sur la santé financière à long terme du gouvernement.

6.5 La nécessité de diffuser de l'information pertinente afin d'aider les parlementaires à bien saisir la situation financière du gouvernement est une responsabilité et un thème sur lesquels nous avons insisté au cours des six dernières années. Le présent chapitre, qui montre qu'il est possible de communiquer de l'information à long terme, en insistant sur l'importance d'une telle information, fait suite aux chapitres « Information destinée au Parlement » des rapports de 1993 et de 1995. Le présent chapitre se distingue par l'accent mis sur le rôle des facteurs démographiques dans l'évaluation de la situation financière du gouvernement.

Introduction

6.6 Depuis maintenant un certain nombre d'années, le Bureau a souligné l'importance d'améliorer les rapports financiers afin d'assurer une responsabilisation intégrale, en particulier pour ce qui est des limites de l'information contenue dans les états financiers de type traditionnel et de l'importance, pour la prise de décisions et la responsabilisation, de l'information communiquée sur la situation à moyen et à long terme.

6.7 Dans notre rapport de 1992, nous déclarions que, sans vision à long terme, il n'y a aucun point d'ancrage pour les politiques à court terme. En 1993, nous avons proposé une série de cinq indicateurs susceptibles d'aider les contribuables à comprendre l'utilisation qui est faite de l'argent qu'ils versent sous forme d'impôts. Nous avons également indiqué qu'il ne suffisait pas d'examiner le passé, mais qu'il convenait de faire des projections pour montrer l'incidence à long terme de la politique budgétaire sur ces indicateurs.

6.8 Dans notre rapport de 1995, nous avons à nouveau souligné la nécessité d'adopter une approche à plus long terme en indiquant que la plupart des discussions tenues sur le contrôle des finances publiques avaient été centrées sur la réduction du déficit et l'équilibre des budgets. Le gouvernement ne s'était pas penché sur la question plus vaste de savoir à combien se montait la dette qu'il était en mesure de soutenir à long terme, et cela compte tenu de la situation globale en matière d'imposition, du rôle de l'État et de son incidence sur l'économie canadienne.

6.9 Les équilibres budgétaires annuels, aussi souhaitables puissent–ils être, ont pris l'importance d'un carnet de notes sur la responsabilisation du gouvernement, au lieu d'être considérés comme ce qu'ils sont véritablement — c'est–à–dire une des nombreuses composantes au regard desquelles est évaluée la situation financière globale de l'État. Il ne suffit pas de s'en tenir à la baisse des ratios relatifs aux déficits et à la dette pour obtenir un tableau complet de la situation financière ou pour cerner comme il se doit les compromis que les Canadiens doivent faire ou encore les choix intergénérationnels qui doivent être envisagés.

6.10 Le gouvernement a réagi de façon généralement positive aux rapports que nous avons publiés. En 1994, il publiait un premier *Rapport financier annuel,* dans lequel figurent les cinq indicateurs financiers que nous avions proposés en 1993. Plus récemment, le gouvernement a commencé à porter une attention accrue au ratio de la dette au PIB, et d'en faire état publiquement. À ce jour, cependant, il n'a pas encore fourni au Parlement des objectifs précis concernant la dette ou des projections financières portant sur plus de deux ans. Le gouvernement semble être d'avis que, dans la mesure où le ratio de la dette poursuit sa trajectoire à la baisse, il n'y a pas lieu d'adopter une perspective à plus long terme. Selon nous, cela ne suffit pas, en particulier lorsque se pose la question d'équité entre les générations. Comme nous le savons, les Canadiens font aujourd'hui face à des choix. Pour faire un choix — entre la modification des dépenses, la réduction des impôts ou de la dette — les Canadiens doivent connaître l'incidence qu'aura ce choix sur les programmes du gouvernement et la façon dont le fardeau financier de ces programmes sera partagé entre les générations d'aujourd'hui et de demain.

6.11 Le ministre des Finances a fait allusion à ces questions lorsqu'il a témoigné devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes pour le lancement du processus de consultations prébudgétaires, l'automne dernier, sans pour autant traiter avec précision de leur incidence financière éventuelle. Par contre, lorsque le gouvernement fédéral a demandé au public de participer aux consultations tenues sur la réforme du Régime de pensions du Canada (RPC), il est allé beaucoup plus loin en divulguant des renseignements financiers précis sur les difficultés auxquelles le RPC se heurterait dans les décennies à venir en raison de l'évolution démographique prévisible. L'information divulguée visait à convaincre le public du manque d'équité entre les générations dans le barème courant des taux de cotisation / prestations. À notre avis, les questions de financement et d'équité entre les générations, qui ont déclenché la réforme du RPC, s'appliquent également à d'autres secteurs de dépenses publiques.

6.12 Dans une moindre mesure, le gouvernement s'est engagé dans un processus semblable pour la réforme de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. Il manque, toutefois, une perspective globale — une

récapitulation des effets que les facteurs démographiques pourraient avoir sur la santé financière à long terme du gouvernement et de l'importance des décisions budgétaires annuelles à cet égard.

Objet de l'étude

6.13 Ces dernières années, nous avons assisté à une amélioration spectaculaire des finances publiques du Canada. Le premier objectif financier du gouvernement fédéral consistant à réduire le déficit pour le ramener à 3 p. 100 du PIB avant l'exercice 1996-1997 a été dépassé, et de beaucoup. Le dernier budget fédéral prévoit un budget équilibré pour 1997-1998 et un déficit zéro pour les deux prochaines années.

6.14 Pareille perspective a donné lieu à un vif débat public sur la question des choix budgétaires. Toutefois, le débat semble se dérouler dans un contexte qui se caractérise par un manque d'information sur le profil démographique du Canada et son incidence éventuelle sur nos finances publiques.

6.15 L'étude avait un double objectif :

- démontrer l'importance d'une vision à long terme pour se faire une idée exacte de la situation financière actuelle du gouvernement, en prêtant une attention particulière aux répercussions financières des tendances démographiques qui se manifestent;

- attirer l'attention sur l'insuffisance de l'information que le gouvernement fournit au Parlement et au public au sujet des répercussions des tendances démographiques qui se manifestent et de leur incidence éventuelle sur les décisions financières courantes.

6.16 La section intitulée **À propos de l'étude**, à la fin du chapitre, contient plus de détails sur l'étendue et le déroulement de l'étude.

Constatations de l'étude

Tendances démographiques

Le vieillissement de la population

6.17 La population canadienne vieillit, ce qui signifie que la proportion de personnes âgées au sein de la population totale augmente. Dans un peu plus de dix ans, dès que les premiers–nés de la génération issue de la poussée démographique atteindront l'âge de 65 ans, l'augmentation de la population âgée du Canada prendra de la vitesse.

6.18 La population du Canada a vieilli pendant une grande partie de ce siècle, en raison de la chute des taux de fécondité et de mortalité au fil des ans. Comme le montre la pièce 6.1, cette tendance s'est dissipée entre 1950 et 1970, sous l'effet de l'augmentation marquée du nombre de naissances au cours des deux décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale.

Pièce 6.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

Proportion des personnes âgées de 65 ans et plus dans la population totale — Canada, 1911 à 2031

6.19 Le nombre de naissances, inférieur à 250 000 par an pendant les années 30 et au début des années 40, a connu une énorme poussée, atteignant une moyenne annuelle de 425 000 entre 1946 et 1965. Les personnes nées pendant cette période de 20 ans forment la génération issue de l'explosion démographique, ce qu'on a appelé le « baby–boom ». Puis, cette poussée a pris fin et le nombre de naissances a chuté pour s'établir à un niveau bien inférieur à 400 000 par an au cours des trois dernières décennies, et ce en dépit d'une population de base plus importante. Le taux de fécondité — soit le nombre de naissances par femme pendant toute une vie — a baissé brusquement, passant de plus de 3,5 pendant les années de l'explosion démographique à 1,7 au cours des deux dernières décennies, un taux considérablement moins élevé que le taux de remplacement de 2,1, soit le taux requis pour maintenir la population à un niveau constant en l'absence d'une immigration nette. (La pièce 6.2 indique la source et la nature des projections démographiques.)

Pièce 6.2

Note sur les projections de la population

Sauf indication contraire, toutes les données démographiques dans cette partie, y compris les données de projection, sont extraites de sources de Statistique Canada.

Statistique Canada prépare quatre séries de projections de la population à l'aide de différentes hypothèses concernant la fécondité, la mortalité et l'immigration. Les projections dont il est fait état ici représentent le scénario de croissance moyenne. Elles s'appuient sur un taux de fécondité de 1,7, une longévité toujours croissante, mais à un rythme moins rapide, et une immigration de 250 000 personnes par année.

6.20 Les personnes nées pendant l'explosion démographique commenceront à atteindre l'âge normal de la retraite aux environs de 2010. Au cours des deux décennies qui suivront, lorsque la cohorte des personnes nées pendant l'explosion démographique se joindra, par groupes successifs, à la population âgée de 65 ans et plus, la taille de ce groupe d'âge augmentera considérablement.

6.21 Un autre facteur qui contribue à cette expansion réside dans la longévité accrue, grâce à l'amélioration des services médicaux et des niveaux de vie. En 1952, lorsque le programme de la Sécurité de la vieillesse a vu le jour (il fallait avoir 70 ans pour toucher les prestations), la personne qui naissait au Canada pouvait compter vivre jusqu'à 68,5 ans. De nos jours, l'espérance de vie moyenne est de 78,5 ans et elle devrait être de 80 ans d'ici 2016. En 1952, le Canadien âgé de 65 ans pouvait compter vivre encore 14 ans, en moyenne. Aujourd'hui, l'espérance de vie à 65 ans est de plus de 18 ans. Autrement dit, au fil du temps, une proportion croissante de Canadiens vivent suffisamment longtemps pour toucher des prestations de sécurité sociale et, en moyenne, ils en touchent pendant plus longtemps.

6.22 L'amorce du processus de départ à la retraite des personnes nées pendant l'explosion démographique et une espérance de vie plus longue auront pour effet d'accroître rapidement la population âgée du Canada au cours des deuxième et troisième décennies du siècle prochain. Selon les projections de Statistique Canada, la population de 65 ans et plus augmentera graduellement pour passer d'environ 3,6 millions de personnes aujourd'hui à 5 millions d'ici 2011, et elle grossira au point d'atteindre 9 millions d'ici 2031 (voir la pièce 6.3). Les autres segments de la population sont eux aussi appelés à augmenter pendant cette période, mais beaucoup plus lentement. Par conséquent, le rapport des personnes âgées à la population totale doublera, passant de 12 p. 100 aujourd'hui à 22 p. 100 en 2031. Le rapport de dépendance des personnes âgées — soit le rapport de la population âgée de 65 ans et plus à la population âgée de 20 à 64 ans — devrait lui aussi presque doubler, pour passer de 20 p. 100 aujourd'hui à plus de 38 p. 100 en 2031.

Pièce 6.3

Tendances démographiques — Années choisies

				Projections	
	1960	**1976**	**1996**	**2011**	**2031**
Population					
Totale	17,870	23,517	29,964	35,420	41,216
Personnes âgées (65 ans et plus)	1,358	2,026	3,642	4,981	8,937
Personnes âgées en proportion de la population totale	7,6	8,6	12,2	14,1	21,7

6.23 Au sein de la population des aînés, ce sont les personnes les plus âgées qui verront leur nombre augmenter le plus vite. En effet, le segment de 80 ans et plus se multipliera de près de quatre fois au cours des 45 prochaines années, pour passer d'environ 820 000 aujourd'hui à environ 3,1 millions en 2041. La proportion représentée par ce groupe d'âge au sein de la population totale grossira au point de passer de moins de 3 p. 100 aujourd'hui à plus de 7 p. 100, ou de 23 p. 100 à 33 p. 100 de la population âgée. En bref, au cours des prochaines décennies, la population âgée du Canada augmentera considérablement, ainsi que sa moyenne d'âge.

6.24 L'avenir démographique réel pourrait bien différer de l'avenir prévu, mais pas énormément. Les personnes qui prendront leur retraite au cours des prochaines décennies font déjà partie de la population actuelle. Les variations des taux de fécondité ne tombent pas facilement sous l'influence de la politique. Quels que soient les taux de fécondité, la variation de ceux–ci n'aura pas d'effets importants sur la main–d'oeuvre pendant au moins deux décennies. Enfin, les niveaux d'immigration sont le seul levier de politique qui puisse modifier la composition démographique à moyen terme. Mais il est d'une capacité limitée, car même le doublement des niveaux d'immigration actuels ne ferait baisser que très peu le rapport de la population âgée à la population d'âge actif au cours des prochaines décennies.

Le rôle d'une population jeune décroissante

6.25 On pourrait prétendre que le fait d'axer l'étude sur les personnes âgées amène à surestimer les pressions démographiques imminentes au sens où elles ne tiennent pas compte de l'épargne éventuelle provenant d'une population jeune à la baisse par rapport à la population d'âge actif — soit le rapport de dépendance des jeunes. Comme le montre la pièce 6.4, ce rapport baisse progressivement pendant une grande partie de la période de projection, à tel point que le rapport de dépendance total (jeunes et personnes âgées) n'augmente pas aussi rapidement que le rapport de dépendance des personnes âgées seulement.

Pièce 6.4 n'est pas disponible, voir le Rapport

Rapports de dépendance de la population pour 1993-1996 et projections jusqu'en 2031

6.26 Néanmoins, se fonder sur ces données brutes pour déterminer l'éventuelle incidence financière du rapport de dépendance induirait en erreur, car les jeunes et les aînés ne représentent pas les mêmes exigences en matière de dépenses publiques. Les estimations effectuées pour le Canada indiquent que les dépenses par habitant consacrées aux personnes âgées sont de deux à trois fois plus élevées que celles qui sont consacrées aux jeunes.

6.27 La pièce 6.5 indique les rapports de dépendance des personnes âgées et des jeunes ainsi que les rapports rajustés en fonction des écarts estimatifs entre les dépenses publiques consacrées aux jeunes et celles qui sont

consacrées aux personnes âgées. Le tableau montre que, pondérés en fonction des dépenses, les rapports de dépendance, au cours des décennies à venir, seront non seulement beaucoup plus élevés qu'aujourd'hui, mais aussi supérieurs aux rapports déjà élevés enregistrés 30 à 40 ans plus tôt.

Pièce 6.5

Rapports de dépendance — Données brutes et données rajustées en fonction des dépenses — Années choisies

				Projections	
	1960	**1976**	**1996**	**2011**	**2031**
Rapport de dépendance[1]					
Personnes âgées	14,9	15,4	19,9	22,6	38,2
Jeunes	81,3	63,8	43,7	37,9	38,1
Total	**96,2**	**79,2**	**63,6**	**60,5**	**76,3**
Rapport en fonction des dépenses[2]					
Personnes âgées	25,4	26,2	33,7	41,6	70,5
Jeunes	55,5	43,5	29,8	23,3	23,4
Total	**80,9**	**69,7**	**63,5**	**64,9**	**93,9**

1 Population du groupe d'âge en pourcentage de la population âgée de 20 à 64 ans

2 Rapports de dépendance, pondérés en fonction des dépenses publiques relatives consacrées aux personnes âgées par rapport aux jeunes, à l'aide d'un facteur de 2,5:1.

Changements démographiques et croissance économique

6.28 On ne comprend pas bien le processus de croissance des économies, mais on peut toutefois tirer des conclusions révélatrices sur les liens qui existent entre les facteurs démographiques et la croissance économique en s'intéressant principalement aux deux grands facteurs de production, à savoir le capital et le travail. Le vieillissement de la population peut avoir des effets sur la croissance économique par le montant de l'épargne intérieure et, conséquemment, par le volume d'investissement ainsi que par les changements qui s'opèrent dans la croissance de la population active.

L'évolution démographique aura un effet modérateur sur l'épargne intérieure

6.29 L'épargne totale, au sein de l'économie, se compose de l'épargne du secteur privé et de celle des administrations publiques. Tout changement démographique peut avoir des effets sur les taux d'épargne des secteurs privé et public.

6.30 Pour les particuliers, une importante raison d'épargner consiste à régulariser la consommation au fil du temps. De façon générale, les particuliers utilisent une proportion plus grande de leur revenu lorsqu'ils sont jeunes (et ont des revenus peu élevés), réduisent leur consommation lorsqu'ils sont d'âge moyen, puis l'augmentent à nouveau pendant leurs années de retraite. Le mode d'épargne est l'inverse du mode de consommation.

6.31 Ce modèle de consommation– épargne porte à croire que les personnes nées pendant l'explosion démographique, qui vivent actuellement leurs meilleures années sur le plan du revenu, vivent également leurs meilleures années sur le plan de l'épargne. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'épargne personnelle peut

diminuer au cours des prochaines décennies, car cette génération vieillit et se retire de la population active. Il est certes difficile de dire quelle sera l'importance de cette baisse, car nous ne possédons pas d'estimations valables concernant la variation de l'épargne selon les étapes de la vie.

6.32 L'épargne publique est elle aussi touchée par le vieillissement de la population. En effet, le phénomène du vieillissement se traduit par des pressions sur les administrations publiques pour les amener à dépenser davantage, ce qui équivaut à moins épargner. Il en résulte que le Canada pourrait subir une chute marquée de l'épargne totale (des secteurs privé et public réunis) au cours des deuxième et troisième décennies du siècle prochain.

6.33 La pertinence d'une telle perspective pour les finances publiques découle de l'incidence de l'épargne sur la croissance économique et, par conséquent, sur la croissance des recettes publiques. L'épargne est un outil au service de l'investissement. De faibles taux d'épargne se traduisent soit par de faibles taux d'investissement intérieur, soit par un endettement extérieur accru si nous décidons d'emprunter à l'étranger pour maintenir l'investissement à des niveaux élevés. Un investissement moins élevé signifie un capital moins élevé par travailleur et, partant, une productivité et une croissance du revenu moins élevées. Un alourdissement de l'endettement extérieur se traduit par l'acheminement d'une fraction plus élevée des revenus de sources intérieures à des non–résidants, sous la forme de versements d'intérêts ou de dividendes. Dans l'un ou l'autre cas, une chute du niveau de l'épargne intérieure entraînerait une baisse de moyens pour les Canadiens des générations futures et un rétrécissement de l'assiette fiscale des gouvernements canadiens.

La croissance de la population active connaîtra un ralentissement marqué au cours des prochaines décennies

6.34 Deux facteurs déterminent la taille de la population active : la taille de la population d'âge actif et la proportion de cette population qui, soit travaille, soit cherche du travail — c'est–à–dire le taux d'activité. Au cours des prochaines décennies, la croissance de la population active devrait ralentir sous l'effet de l'évolution de ces deux facteurs.

6.35 Selon les projections de Statistique Canada, la croissance annuelle de la population d'âge actif du Canada chutera, pour passer d'un taux moyen de 1,6 p. 100, pour les 20 dernières années, à moins de 1 p. 100 pour les deuxième et troisième décennies du siècle prochain. La croissance de la population active diminuera encore plus, car les taux d'activité sont, eux aussi, appelés à chuter.

6.36 La baisse prévue des taux d'activité est également liée à l'évolution des facteurs démographiques. Dans les prochaines décennies, une proportion croissante de la population active tombera dans les catégories plus âgées, qui se caractérisent par des taux d'activité moins élevés. Plus précisément, la génération issue de l'explosion démographique tombe dans le groupe d'âge (30 à 50 ans) qui correspond au taux d'activité maximal. À mesure qu'elle prendra de l'âge et que sa participation à la vie active s'affaiblira, les taux d'activité globaux tendront à baisser. Il va sans dire que des facteurs autres que les facteurs démographiques — la richesse et les niveaux de revenu, les politiques sociales et les attitudes — auront eux aussi une incidence sur les taux d'activité. Nos projections n'en tiennent pas compte, car leur incidence à long terme est plus difficile à déterminer que celle des facteurs démographiques.

6.37 La pièce 6.6 fait état des taux de croissance de la population active enregistrés dans le passé et prévus pour des périodes précises allant jusqu'en 2031. La réduction escomptée des taux d'activité, alliée au ralentissement de la croissance de la population source, se traduit par une prévision de baisse marquée de la croissance de la population active au cours de la prochaine décennie. D'ici les deuxième et troisième décennies du siècle prochain, à mesure que les personnes nées pendant l'explosion démographique quitteront la population active pour prendre leur retraite, la croissance de la population active ralentira pour presque s'immobiliser.

Pièce 6.6

Tendances de la population active

			Projections	
	1976 à 1996	**1996 à 2011**	**2011 à 2021**	**2021 à 2031**
		(taux de croissance moyens - %)		
Population source	1,5	1,4	1,1	0,7
Taux d'activité	65,2	62,1	58,8	55,8
Population active	1,8	1,1	0,4	0,2

6.38 De telles perspectives influent directement sur le taux de croissance économique escompté. En effet, la croissance consiste essentiellement en la croissance de l'emploi et de la productivité, soit la production par personne employée. Si la croissance de la population active s'affaiblit, il en sera de même pour la croissance économique, à moins que des gains de productivité ne viennent compenser le recul de la croissance de l'emploi.

6.39 Au cours des 20 dernières années, la croissance du PIB réel au Canada a représenté un taux moyen de 2,6 p. 100 par an. Les gains de productivité ont représenté approximativement un tiers de cette croissance et les gains d'emploi, les deux tiers. Étant donné les projections de la population active que nous avons exposées, la contribution de la croissance de l'emploi diminuera sensiblement au cours des années à venir. Pendant les deuxième et troisième décennies du siècle prochain, la croissance économique sera essentiellement déterminée par le taux de croissance de la productivité. Si, au cours de ces décennies, la tenue de la productivité équivaut au rendement enregistré au cours des deux dernières décennies, la croissance du PIB s'affaiblira pour s'établir à un peu plus de 1 p. 100 par an. Pour atteindre le taux de croissance moyen enregistré depuis le milieu des années 70, le taux de croissance de la productivité devra plus que doubler.

Les taux de croissance de la productivité pourraient être plus élevés, mais ce n'est pas garanti

6.40 Les augmentations de la productivité du travail peuvent se produire essentiellement de deux façons : par des gains d'efficience dans la façon dont le travail et le capital se combinent (ce que les économistes appellent la productivité globale des facteurs — PGF), et par l'augmentation du capital investi par travailleur. Au cours des deux dernières décennies, la PGF a peu augmenté, en dépit des innovations technologiques et des changements structurels qui se sont opérés au sein de l'économie canadienne, comme la réforme fiscale, la déréglementation des services financiers et la libéralisation du commerce.

6.41 Il y a ceux qui croient que cette tendance peut changer sous l'effet de la révolution des technologies de l'information, et ceux qui prétendent que les effets de ces technologies sur la productivité devraient rester peu importants, soit parce que les ordinateurs ont en fait des répercussions relativement insignifiantes, soit parce que les données de sortie officielles n'en tiennent pas compte — par exemple, les avantages associés à l'Internet ou à l'accès aux guichets automatiques bancaires. Si ce point de vue est exact, les technologies de l'information pourraient ne pas être un facteur décisif dans la croissance mesurée du PIB.

6.42 La productivité du travail pourrait s'améliorer, sans pour autant que l'efficience globale ne s'améliore, si la main–d'oeuvre disposait d'un capital accru. Mais étant donné les effets néfastes que le vieillissement de la population pourrait avoir sur les taux d'épargne et, en conséquence, sur le capital, la plupart des prévisions à long terme de l'économie canadienne aboutissent en fait à un taux de croissance en baisse du stock de capital, au cours des prochaines décennies.

6.43 Compte tenu de ces facteurs, il n'est pas garanti que la croissance de la productivité fasse des bonds marqués. Aux fins des projections financières dont on fait état vers la fin du chapitre, nous supposons que la productivité du travail augmentera au taux annuel de 1 p. 100, soit à un taux qui n'est que légèrement supérieur au taux moyen de croissance de la productivité enregistré depuis le milieu des années 70.

6.44 Comme nous l'avons déjà indiqué, la croissance économique consiste essentiellement en la croissance de la productivité et de la population active. Donc, si le taux de croissance de la productivité demeure à peu près constant et qu'il y a ralentissement marqué de la croissance de la population active au cours des prochaines décennies, cela entraînera un recul sensible de la croissance économique (voir la pièce 6.7).

Pièce 6.7 n'est pas disponible, voir le Rapport

Projections de la croissance économique

Changements démographiques et dépenses publiques

6.45 Des changements dans la structure par âge de la population se répercutent probablement dans une certaine mesure sur toutes les catégories de dépenses publiques. Toutefois, trois secteurs de dépenses sont particulièrement touchés par les changements démographiques : la sécurité sociale, les soins de santé et l'éducation. Étant donné que la fraction que représente la population d'âge scolaire ne change pas suffisamment pendant la période de projection pour avoir une incidence marquée sur les dépenses publiques, nous nous en sommes tenus aux effets du vieillissement uniquement sur les dépenses consacrées à la sécurité sociale et aux soins de santé. Les personnes âgées ne seront pas toutes tributaires des régimes de retraite et des services subventionnés par l'État, mais bon nombre d'entre elles alourdiront les dépenses publiques consacrées à la sécurité sociale et aux soins de santé. Dans cette partie, nous montrons qu'en vertu des politiques en vigueur, les dépenses publiques dans ces deux secteurs augmenteront beaucoup plus vite que le PIB au cours des décennies à venir, même en s'appuyant sur des hypothèses relativement prudentes concernant l'augmentation du coût des soins de santé dans les années à venir.

Les dépenses publiques consacrées à la sécurité sociale augmenteront plus rapidement

6.46 La pièce 6.8 donne un bref aperçu du système de retraite du Canada. Les composantes publiques du système sont financées avant tout par répartition. En d'autres termes, les prestations versées aux bénéficiaires actuels sont financées au moyen de prélèvements sur le revenu d'emploi des travailleurs (dans le cas du Régime de pensions du Canada / Régime de rentes du Québec) ou imputées aux recettes fiscales générales (c'est le cas de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti). En bref, elles sont financées par des paiements de transfert de la population d'âge actif à la population retraitée. Avec l'augmentation du nombre de personnes âgées, le fardeau soutenu par la population d'âge actif s'alourdira lui aussi.

Pièce 6.8

Coup d'oeil sur le système de retraite du Canada

Le système de revenu de retraite du Canada se compose de trois éléments de base : un système de prestations de retraite financé par l'État (la Sécurité de la vieillesse - SV), un Supplément de revenu garanti (SRG) et une Allocation au conjoint (AC); un système de pensions contributif, auquel doivent contribuer tous les Canadiens qui ont un emploi, âgés de 18 à 65 ans - le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec - et un système d'épargne privée donnant droit à une aide fiscale - régimes de pension agréés d'employeurs (RPA) et régimes enregistrés d'épargne–retraite (REER).

Un régime universel de pension de vieillesse a vu le jour au palier fédéral en 1952 (un régime de retraite lié aux ressources, financé conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces, était en vigueur depuis 1927). Jusqu'en 1965, il fallait avoir 70 ans pour commencer à percevoir des prestations de SV. Puis, le seuil de l'âge a été ramené graduellement à 65 ans en 1970, soit un an chaque année, et c'est le critère qui est appliqué aujourd'hui. Le SRG a vu le jour en 1967. Il est versé à tous les bénéficiaires de la SV qui tirent un revenu limité de sources autres que la SV. L'allocation au conjoint a été instaurée en 1975; elle est versée aux conjoints âgés de 60 à 64 ans. Depuis 1984, l'allocation est accordée aux veuves et aux veufs âgés de 60 à 64 ans. Depuis 1989, les prestations de SV sont assujetties à une disposition de « récupération », au taux de 15 p. 100 du revenu annuel du bénéficiaire dépassant un seuil prescrit qui est partiellement indexé selon l'indice des prix à la consommation.

Les RPC / RRQ ont été instaurés en 1966. Financés par les cotisations obligatoires des employeurs et des employés, ils accordent des pensions de retraite équivalant essentiellement à un quart des gains cotisables moyens. Aux termes du RPC / RRQ, l'âge normal de la retraite est de 65 ans, mais les cotisants peuvent prendre leur retraite dès 60 ans en acceptant de toucher des prestations réduites, ou plus

tard, à l'âge de 70 ans, et toucher à ce moment–là des prestations de retraite plus élevées.

Les RPA sont des régimes de pension agréés d'employeurs au titre desquels de l'argent est mis de côté pendant la vie active des employés afin de pouvoir leur verser un revenu lorsqu'ils seront retraités. Les REER sont des régimes de retraite individuels, gérés par les institutions financières réglementées. La *Loi de l'impôt sur le revenu* est favorable aux RPA et aux REER, car elle permet la déduction des cotisations à ces régimes, jusqu'à concurrence d'un montant prescrit, et l'exonération de l'impôt sur le revenu gagné par les régimes de retraite.

6.47 La pièce 6.9 présente des projections des dépenses consacrées à la sécurité sociale jusqu'en l'an 2031, lorsque toutes les personnes nées pendant l'explosion démographique auront atteint l'âge de la retraite. Ces projections s'appuient sur les données fournies par l'actuaire en chef et reposent sur l'hypothèse d'une croissance annuelle de 1 p. 100 des taux réels de rémunération. Les projections concernant le RRQ s'appuient sur l'hypothèse que les versements effectués ultérieurement, en vertu du programme, ne changeront pas en proportion des versements effectués au titre du RPC. D'après ces hypothèses, la totalité des versements effectués au titre du RPC / RRQ devrait augmenter pour passer de 2,7 p. 100 du PIB en 1996 à 4,7 p. 100 de celui–ci en 2031.

Pièce 6.9 n'est pas disponible, voir le Rapport

Dépenses de sécurité sociale prévues, en pourcentage des projections du PIB, jusqu'en 2031

6.48 Les projections concernant la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG) ne tiennent pas compte des changements dictés par le projet de prestation aux aînés, car cette réforme n'a pas encore donné lieu à l'adoption d'une loi et la forme finale qu'elle prendra n'était pas connue au moment de la rédaction du présent chapitre. En vertu du programme actuel, l'augmentation des dépenses de SV est inférieure à la croissance du PIB pendant les premières années de la période de projection (car les prestations sont liées aux prix et non pas aux salaires), mais prendra de la vitesse pour dépasser la croissance du PIB au cours de la deuxième décennie du siècle prochain, lorsque les premiers–nés de l'explosion démographique pourront prétendre à des prestations de SV. D'ici 2031, les versements au titre de la SV devraient augmenter pour se situer à 2,9 p. 100 du PIB, contre 2,0 p. 100 de nos jours.

6.49 Les dépenses engagées aux termes du programme de SRG augmenteront elles aussi pendant la période de projection, mais moins que les dépenses liées à la SV et légèrement plus que l'économie dans son ensemble. Cela s'explique du fait que les prestations de SRG sont liées au revenu et ont donc tendance à diminuer lorsque d'autres sources de revenu augmentent.

Le vieillissement de la population intensifiera les pressions exercées sur le régime d'assurance–maladie

6.50 Le régime d'assurance–maladie est un régime universel, subventionné par l'État, qui donne accès aux hôpitaux et aux services médicaux. Selon les données de Santé Canada, en 1996, tous les paliers de gouvernement au Canada ont consacré approximativement 52,6 milliards de dollars aux soins de santé, soit 6,4 p. 100 du PIB. L'effort de jugulation des coûts, déployé ces dernières années, a fait baisser les dépenses de santé en proportion du PIB; cette proportion a atteint un sommet de 7,5 p. 100 en 1992. Dans les années 70, les dépenses liées à l'assurance–maladie ont représenté en moyenne moins de 5,5 p. 100 du PIB. La croissance observée depuis lors s'explique avant tout par la majoration des dépenses par utilisateur, pour obtenir davantage de services et des services de meilleure qualité, et par les coûts relativement plus élevés de ces services. Même si dans les années à venir l'augmentation des dépenses par habitant s'avère moins forte que dans le passé, pour tous les groupes d'âge, les dépenses liées à l'assurance–maladie feront, dans l'ensemble, un bond sous l'effet du vieillissement de la population.

6.51 Les coûts des soins de santé suivent une tendance qui varie en fonction de l'âge. En effet, ils tendent à être relativement élevés pendant l'enfance, pour chuter de façon spectaculaire dans le groupe des adolescents et des

jeunes adultes, puis augmenter graduellement pendant l'âge moyen et augmenter fortement chez les personnes âgées (voir la pièce 6.10). De façon générale, le vieillissement s'accompagne d'une propension accrue à la maladie et aux problèmes de santé, susceptibles de nuire à l'autonomie. Par exemple, la fréquence de l'invalidité s'intensifie avec l'âge. En outre, il est davantage probable que les personnes âgées aient besoin des services des médecins, de services d'hospitalisation ou de soins infirmiers. En moyenne, les dépenses publiques par habitant consacrées aux soins de santé pour les personnes âgées de 65 ans et plus sont près de cinq fois plus élevées que les dépenses par habitant pour les autres groupes d'âge.

Pièce 6.10 n'est pas disponible, voir le Rapport

Dépenses de santé par habitant, par groupe d'âge, 1993

Si les dépenses de santé sont censées connaître une hausse en raison du vieillissement de la population, il est toutefois difficile de prévoir l'évolution de ces coûts avec certitude car, outre les facteurs démographiques, ils dépendent de nombreux autres facteurs qui présentent un haut degré d'incertitude. Figurent parmi ces facteurs l'état de santé des personnes âgées et l'inflation relative dans le secteur des soins de santé. En font également partie l'évolution des technologies et des traitements qui, bien qu'ils ajoutent à la qualité du service, ont également tendance à faire monter la demande de services de soins de santé et le besoin de spécialistes hautement compétents — mais aussi des mieux rémunérés. Finalement, des changements dans l'organisation et la prestation des services médicaux peuvent aussi influer grandement sur les coûts futurs des soins de santé.

6.53 La pièce 6.11 montre les résultats de trois scénarios distincts concernant l'évolution des coûts de santé :

- un scénario à coût élevé, qui s'appuie sur l'hypothèse que les dépenses de santé par habitant, par groupe d'âge, augmenteront à peu près au même taux que celui des deux dernières décennies;

- un scénario à coût moyen, qui s'appuie sur l'hypothèse que les dépenses de santé par habitant augmenteront au même taux que les traitements moyens (qui, suppose–t–on, devraient augmenter au taux annuel de 1 p. 100 en termes réels);

- un scénario à coût limité, selon lequel les dépenses de santé par habitant suivront le niveau général des prix, c'est–à–dire que les dépenses par habitant, selon le groupe d'âge, resteront constantes en termes réels.

Pièce 6.11 n'est pas disponible, voir le Rapport

Projections des dépenses de santé publique, en pourcentage du PIB, jusqu'en 2031

6.54 La troisième projection, selon laquelle les dépenses de santé réelles par habitant demeureront constantes, a pour objectif d'isoler les effets des facteurs purement démographiques sur les dépenses consacrées aux soins de santé. Malgré la jugulation des coûts, les dépenses publiques globales consacrées aux soins de santé augmenteront énormément en chiffres absolus, et à peu près au même taux que la croissance prévue du PIB. Dans les deux autres scénarios, les dépenses consacrées aux soins de santé augmentent beaucoup plus rapidement que le PIB pendant la période de projection : dans le scénario à coût moyen, elles passent de 6,4 p. 100 du PIB en 1996 à 9,0 p. 100 de celui–ci en 2031; dans le scénario à coût élevé, elles doublent pour se fixer à 12,5 p. 100 du PIB pendant cette même période.

6.55 La pièce 6.12 résume les résultats des projections effectuées. Elle indique que les dépenses publiques consacrées à la sécurité sociale et à l'assurance–maladie augmentent pour passer de 11,6 p. 100 du PIB en 1996 à un taux se situant entre 14,7 et 20,7 p. 100 d'ici 2031, selon les hypothèses posées quant à l'augmentation des dépenses de santé. Dans le scénario à coût moyen (selon lequel les dépenses de soins de santé par habitant augmentent au même taux que le traitement moyen), les dépenses publiques consacrées à la sécurité sociale et aux soins de santé augmentent pour s'établir à 17,2 p. 100 du PIB d'ici 2031, soit 5,6 points de pourcentage de plus qu'aujourd'hui. Dans le contexte économique actuel, une telle augmentation équivaut à peu près à 50 milliards de dollars.

Pièce 6.12

Dépenses publiques en matière de sécurité sociale et de santé — Années choisies

		Projections		
	1996	**2011**	**2021**	**2031**
		(en pourcentage du PIB)		
RPC / RRQ	2,7	3,4	4,2	4,7
SV	2,0	2,1	2,5	2,9
SRG	0,5	0,5	0,5	0,6
Santé				
Peu élevé[1]	6,4	6,2	6,4	6,5
Moyen[2]	6,4	7,1	8,1	9,0
Élevé[3]	6,4	8,1	10,1	12,5
Total				
Peu élevé	11,6	12,2	13,7	14,7
Moyen	11,6	13,1	15,4	17,2
Élevé	11,6	14,1	18,4	20,7

[1] les dépenses de santé par habitant, par groupe d'âge, augmentent selon l'inflation

[2] les dépenses de santé par habitant, par groupe d'âge, augmentent au taux réel de 1 p. 100

[3] les dépenses de santé par habitant, par groupe d'âge, augmentent au taux réel de 2 p. 100

Changements démographiques et finances publiques

6.56 D'après notre étude de l'incidence du vieillissement de la population, l'augmentation des dépenses publiques consacrées à la sécurité sociale et aux soins de santé pourrait fort probablement, en vertu des politiques actuelles, prendre de la vitesse dans un peu plus de dix ans. En parallèle, la croissance économique et la croissance des recettes publiques sont probablement appelées à chuter considérablement. Réunies, ces forces peuvent se traduire par des pressions importantes sur les finances publiques à compter de 2010, lorsque les personnes nées pendant l'explosion démographique commenceront à atteindre l'âge de la retraite. La mesure dans laquelle la prochaine génération et les futurs gouvernements pourront faire face à de telles pressions dépendra largement des décisions financières prises annuellement au cours des années à venir. Le problème est que les décideurs ne reçoivent pas suffisamment d'information pour comprendre l'incidence éventuelle des facteurs démographiques et le lien entre cette incidence et les décisions financières prises aujourd'hui.

Les décisions budgétaires prises aujourd'hui ont des répercussions à long terme

6.57 Pour avoir une meilleure idée du genre d'information dont les Canadiens ont besoin pour comprendre le lien entre les soldes budgétaires annuels et l'équité intergénérationnelle, nous avons envisagé trois scénarios budgétaires jusqu'à l'exercice 2010, année où les personnes nées pendant l'explosion démographique commenceront à prendre leur retraite. Ces scénarios présentent diverses façons d'utiliser les soldes budgétaires annuels au cours des quelque dix prochaines années, soit avant que les pressions démographiques auxquelles on s'attend ne se fassent sentir sur nos finances publiques. Nous nous sommes ensuite intéressés aux effets des trois scénarios sur le plan des dépenses de programmes après 2010.

6.58 Les hypothèses sur lesquelles s'appuie chaque scénario sont exposées dans la pièce 6.13. Aux fins des trois scénarios, les recettes publiques sont censées augmenter en parallèle avec la croissance économique, si bien que les recettes (en proportion du PIB) demeurent constantes pendant toute la période de projection. L'intérêt réel effectif appliqué à la dette publique est fixé à 5 p. 100, soit un taux élevé d'après des normes empiriques, mais moins élevé que le taux moyen des deux dernières décennies. Les dépenses publiques consacrées à la sécurité sociale augmentent, selon les projections dont il est question dans la partie précédente. Les dépenses de santé augmentent avec les dépenses consacrées aux soins de santé en général, lesquelles devraient augmenter selon la projection « à coût moyen » dont il est question dans la partie précédente. (Une telle modélisation des dépenses de santé est contestable, car les dépenses fédérales engagées pour la santé sont surtout des paiements de transfert aux provinces, lesquels ne sont pas liés aux dépenses réelles consacrées aux soins de santé. La raison d'être de cette hypothèse est exposée à la pièce 6.14.)

Pièce 6.13

Hypothèses sous–jacentes aux projections

Hypothèses économiques et financières communes à tous les scénarios

Croissance de la productivité du travail	1 p. 100
Taux d'inflation	2 p. 100
Recettes publiques	augmentent au taux du PIB nominal
SV / SRG - augmentation	indexée selon l'IPC
Dépenses de santé par habitant	augmentent en fonction des salaires moyens (1 p. 100 en termes réels)
Taux d'intérêt sur la dette	5 p. 100 en termes réels

Hypothèses relatives à la politique budgétaire jusqu'en 2010

Scénario 1 : Les dépenses « discrétionnaires »* augmentent seulement selon l'inflation
Scénario 2 : Budget équilibré
Scénario 3 : Les dépenses « discrétionnaires »* augmentent selon le PIB nominal

* Dépenses de programmes autres que les dépenses liées aux soins de santé et aux pensions de vieillesse

Pièce 6.14

Hypothèses relatives aux dépenses de santé

À l'exception d'une fraction relativement petite de dépenses directes (surtout pour offrir des services aux Canadiens autochtones vivant dans des réserves et au personnel militaire, et pour financer des activités de promotion et de protection de la santé), les dépenses de santé fédérales consistent en des contributions aux provinces. Ces contributions ont bel et bien été dissociées des dépenses réelles consacrées à la santé en 1977, lorsque le partage des dépenses de santé a été remplacé par une formule de financement globale en vertu des Accords sur le Financement des programmes établis (FPE). Le FPE a lié les transferts fédéraux au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire à la croissance démographique et à l'économie plutôt qu'aux dépenses réelles consacrées à ces programmes. L'approche fondamentale a été maintenue sous le régime du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, qui a remplacé le FPE en avril 1996.

Néanmoins, il est probablement peu réaliste de supposer que les finances fédérales ne seront pas touchées par les pressions croissantes en matière de soins de santé car, en vertu de la *Loi canadienne sur la santé,* le gouvernement fédéral conserve le pouvoir d'établir des normes dans le domaine des soins de santé. À mesure que s'intensifient les pressions dans le secteur de la santé, il est probable que soit les cotisations fédérales augmenteront, soit les taux d'impôt fédéraux diminueront afin de permettre aux provinces de hausser leurs propres taux. C'est essentiellement ce qui s'est produit dans le passé, et il s'agit purement et simplement d'une reconnaissance du fait que, en fin de compte, le contribuable est assujetti à l'imposition de deux gouvernements.

6.59 Les trois scénarios se distinguent uniquement sur le plan des hypothèses que nous avons posées au sujet des dépenses « discrétionnaires » du gouvernement (les dépenses de programmes dans des secteurs autres que la santé et la sécurité sociale) ainsi que des soldes budgétaires et des niveaux de la dette qui en résultent.

6.60 Dans le scénario numéro un, tout l'excédent prévu est utilisé pour réduire la dette. Il représente essentiellement le maintien de la politique de restriction budgétaire suivie par le gouvernement ces dernières années. Dans ce scénario, les dépenses discrétionnaires jusqu'en 2010 ne peuvent augmenter qu'en fonction de l'inflation. Les excédents budgétaires qui découlent de cette politique, bien que peu élevés au début, augmentent rapidement au fil du temps, et donnent lieu à une baisse tout aussi marquée de la dette publique. D'ici 2010, le ratio de la dette au PIB diminue pour s'établir à 23 p. 100, soit à peu près le même que vers le milieu et la fin des années 70 (voir la pièce 6.15).

Pièce 6.15 n'est pas disponible, voir le Rapport

Projections du ratio de la dette au PIB, jusqu'en 2015

6.61 Selon le scénario numéro deux, tous les excédents prévus sont dépensés. Autrement dit, l'équilibre budgétaire est maintenu jusqu'en 2010. Le deuxième scénario permettrait une augmentation graduelle, d'une année sur l'autre, des dépenses discrétionnaires, à la fois en termes réels et en proportion du PIB. L'encours de la dette demeure inchangé, mais le ratio de la dette au PIB chute tandis que la croissance économique se poursuit. Étant donné que les projections s'appuient sur la croissance économique, le ratio de la dette chute pour s'établir à 42 p. 100 en 2010, soit le niveau enregistré il y a environ 14 ans.

6.62 Le scénario numéro trois est une option intermédiaire au sens où une partie de l'excédent prévu est dépensée et une autre partie est utilisée pour réduire la dette. Plus précisément, ce scénario s'appuie sur l'hypothèse d'une augmentation des dépenses discrétionnaires, au–delà de l'an 2000, au même taux que celui de la croissance économique. Étant donné l'ampleur du solde de fonctionnement au début de la période de projection, le troisième scénario amène lui aussi des excédents budgétaires importants et croissants, bien que dans une proportion moindre que dans le premier scénario. Le ratio de la dette au PIB diminue pour s'établir à environ 32 p. 100 en 2010, soit le niveau enregistré en 1982.

6.63 Il ressort clairement, dans les trois scénarios, que le ratio de la dette au PIB baisse sensiblement au regard des niveaux actuels, mais sans jamais passer le plancher enregistré il y a 20 ans. Qui plus est, l'accumulation de la dette à laquelle nous avons assisté depuis le milieu des années 70 s'est produite en dépit d'une conjoncture démographique favorable, caractérisée par une forte croissance de la population active et une baisse des rapports de dépendance. En revanche, au cours des années qui suivront 2010, la croissance de la population active sera faible et les rapports de dépendance seront à la hausse. Dans un tel contexte, malgré les dix années d'assainissement des finances publiques prévu par chaque scénario, la santé financière de l'État sera moins bonne lorsque les personnes nées pendant l'explosion démographique quitteront la population active que lorsqu'elles l'ont intégrée.

6.64 Les projections faites au sujet des dépenses discrétionnaires pendant les années qui suivront 2010 illustrent cette affirmation. La pièce 6.16 montre les dépenses moyennes consacrées aux programmes publics autres que la sécurité sociale et les soins de santé (« dépenses discrétionnaires »), en proportion du PIB, pendant des périodes précises allant jusqu'à l'exercice 2032. À des fins de comparaison, on y a fait figurer les dépenses discrétionnaires pendant la période de 1976 à 1997.

Pièce 6.16 n'est pas disponible, voir le Rapport

Dépenses de programmes discrétionnaires* en proportion du PIB — Moyennes historiques et moyennes prévues selon trois scénarios budgétaires distincts

6.65 Les projections jusqu'en 2010 indiquent les résultats des trois scénarios dont il a été question précédemment. Les projections, pour les années qui suivront 2010, sont établies d'après l'hypothèse que le ratio de la dette au PIB se maintiendra au niveau qu'il aura atteint en 2010, et ce dans chacun des trois scénarios. Les hypothèses concernant la croissance des recettes publiques, les frais d'intérêt et les « dépenses liées aux droits de paiement » (dépenses consacrées à la sécurité sociale et à la santé) ne changent pas. Les dépenses discrétionnaires sont rajustées afin de maintenir les équilibres budgétaires requis pour que le ratio de la dette demeure constant.

6.66 Les résultats exposés dans la pièce 6.16 donnent lieu à un certain nombre d'observations.

6.67 Premièrement, dans les trois scénarios, les dépenses discrétionnaires prévues au cours de la prochaine décennie sont beaucoup moins élevées que celles prévues au cours des années qui suivront. C'est en partie le prix à payer pour faire baisser le ratio de la dette, ce qui veut dire que, jusqu'en 2010, le budget reste en excédent ou en équilibre. C'est également le résultat des mesures de restriction financière : étant donné que le fardeau de la dette sera considérablement allégé au cours des années qui suivront 2010, une fraction plus petite du budget sera consacrée aux frais de service de la dette et une proportion plus grande sera libérée pour des dépenses de programmes.

6.68 Les différents niveaux des dépenses discrétionnaires prévus dans chaque scénario donnent également une idée des gains qui découlent des mesures de restriction financière. Une politique de « stockage » des excédents susceptibles d'être réalisés au cours de la prochaine décennie, comme c'est le cas dans le scénario numéro un, donne lieu à des dépenses « discrétionnaires » à long terme qui sont supérieures d'environ 6 p. 100 à celles du scénario qui s'appuie sur l'équilibre budgétaire. Selon les données de l'économie actuelle, cela représente approximativement cinq milliards de dollars. Et même dans le scénario le plus rigoureux des trois, les dépenses discrétionnaires pendant les deuxième et troisième décennies du siècle prochain demeurent bien inférieures aux niveaux observés dans les années 70 et 80.

6.69 En fait, chaque scénario représente un itinéraire budgétaire distinct jusqu'en 2010. Plus l'itinéraire est restrictif — c'est–à–dire plus nous « stockons » les excédents éventuels au lieu de les dépenser à mesure — plus l'encours de la dette sera décru à la fin de l'itinéraire fixé. Une dette moins élevée donne évidemment lieu à des frais de service moins élevés et, partant, à des possibilités de dépenses accrues pour les programmes, et ce, quel que soit le niveau des recettes. En bref, plus nous dépensons aujourd'hui, moins nous pourrons, nous ou nos enfants, dépenser demain.

6.70 Enfin, la pièce 6.16 montre également que les dépenses discrétionnaires (par rapport à la taille de l'économie) sont moins élevées dans la deuxième moitié de la période allant de 2010 à 2032 que dans la première moitié. Cette différence tient essentiellement aux pressions découlant des dépenses liées aux droits de paiement (Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et santé) qui pèseront sur les autres programmes. Comme nous l'avons dit au début du présent chapitre, la croissance de la population âgée du Canada s'accélérera au cours des deuxième et troisième décennies du siècle prochain car, pendant cette période, bon nombre des personnes nées pendant l'explosion démographique rejoindront le groupe des 65 ans et plus. Selon les politiques actuelles, cette perspective de vieillissement fera grimper les dépenses publiques consacrées à la sécurité sociale et aux soins de santé. Et pour absorber ces augmentations sans pour autant alourdir le fardeau fiscal global ou accroître le niveau d'endettement, il faudra diminuer les dépenses publiques dans d'autres secteurs.

6.71 Dans les trois scénarios exposés, les dépenses discrétionnaires constituent la variable qui s'ajuste afin d'atteindre les divers objectifs financiers déterminés par la politique. Cette façon de s'y prendre avait pour seul but de faciliter l'explication. Les mêmes objectifs pourraient également être atteints au moyen de changements fiscaux ou encore de mesures fiscales et de mesures touchant les dépenses.

6.72 Toute projection à long terme est de nature hautement conjecturale. En effet, elle s'appuie sur des hypothèses qui pourraient ne pas se concrétiser. Mais, si l'incertitude règne quant aux résultats précis à atteindre, la tendance générale n'a rien d'incertain : le rapport de la population active à la population inactive diminuera de

façon spectaculaire au cours des prochaines décennies, entraînant une intensification des pressions sur les dépenses publiques tout en limitant la capacité de réaction du gouvernement. L'ampleur de ces conséquences dépendra de façon impérieuse des politiques suivies d'ici là pour en minimiser l'incidence. Des projections à long terme présentées clairement, portées à la connaissance du Parlement et du public, peuvent aider à définir les défis financiers dont l'avenir sera jonché ainsi que les arbitrages dont s'accompagneront les diverses options pour relever de tels défis.

Initiatives gouvernementales

De nombreux pays pratiquent la budgétisation à long terme

6.73 Le vieillissement de la population n'est pas un phénomène unique au Canada. La plupart des pays industrialisés et une bonne partie des pays du tiers monde connaîtront le même phénomène au cours des prochaines décennies. Plusieurs organisations internationales, et tout particulièrement l'OCDE et la Banque mondiale, ont amorcé d'importants programmes de recherche dont l'objectif est d'évaluer les effets du vieillissement de la population sur les finances publiques et de définir des approches face aux défis financiers à relever. Ces dernières années, de nombreux pays ont également parlé de modifier leurs rapports financiers afin de faire davantage état des pressions financières à long terme associées au vieillissement de la population.

6.74 Les États–Unis et le Danemark sont probablement les pays les plus avancés sur ce point. En effet, les deux pays publient des projections des soldes budgétaires selon diverses hypothèses, sur des périodes de 40 à 50 ans. L'incidence des facteurs démographiques sur les finances publiques est prise en compte de façon explicite dans ce genre de projections.

6.75 D'autres pays, même s'ils n'effectuent pas de projections à long terme détaillées, complètent néanmoins leurs rapports financiers par d'autres moyens qui apportent une perspective à long terme à la prise de décisions budgétaires. Par exemple, le gouvernement de la Nouvelle–Zélande est tenu, par la loi, d'établir des objectifs financiers à long terme et d'exposer dans son budget la façon dont ses plans financiers appuient les objectifs établis. Dans le cadre de ce processus, le gouvernement néo–zélandais a commencé à rendre compte des pressions démographiques qui devraient se manifester au cours des prochaines décennies et de l'incidence éventuelle qu'elles pourraient avoir sur la situation financière du gouvernement. Une loi semblable à celle de la Nouvelle–Zélande a été présentée au Parlement de l'Australie.

6.76 Une autre façon de donner une orientation à long terme au processus budgétaire consiste à produire des comptes intergénérations (voir la pièce 6.17). Ces dernières années, les gouvernements des États–Unis, de l'Argentine, de la Nouvelle–Zélande et de la Norvège ont produit des comptes intergénérations. En novembre 1997, le gouvernement du Royaume–Uni a annoncé un projet en ce sens.

Pièce 6.17

Comptes intergénérations

Les comptes intergénérations forment un cadre qui permet de mesurer l'incidence nette des politiques budgétaires sur les générations d'aujourd'hui et de demain. Les politiques financières sont des décisions d'imposition et de dépenses des gouvernements. Les prestations que les gouvernements versent à leurs citoyens, sous la forme soit de services, soit de paiements de transfert, sont principalement financées de deux façons : par les impôts et par l'emprunt. Les comptes intergénérations s'appuient sur la proposition de base selon laquelle l'argent emprunté aujourd'hui devra être remboursé ultérieurement, à un moment donné. En d'autres termes, les futurs prélèvements fiscaux devront être suffisamment élevés, non seulement pour couvrir les prestations qui seront versées à l'avenir, mais aussi pour rembourser la dette nette accumulée à ce jour. Établis sur cette proposition et sur des hypothèses concernant les tendances démographiques et économiques, les comptes intergénérations permettent d'évaluer les prestations nettes (après impôt) des membres types des différentes générations.

Le Canada ne figure pas parmi eux

6.77 Comparativement aux processus budgétaires décrits dans les paragraphes qui précèdent, le cadre financier du gouvernement repose sur un horizon prévisionnel très court. En effet, le plan financier qui accompagne le budget annuel ne couvre que deux ans.

6.78 Le Régime de pensions du Canada, la Sécurité de la vieillesse et plusieurs régimes de pension de la fonction publique font régulièrement l'objet d'analyses actuarielles à long terme, conformément à la loi. Toutefois, à l'exception de ces analyses, aucune loi n'exige que des projections financières à long terme soient faites à l'égard d'autres engagements du gouvernement, et aucune projection n'est faite régulièrement. En 1992, un groupe de travail mixte fédéral–provincial a terminé une étude sur le coût de la gestion des affaires de l'État et des dépenses, commandée par les ministres des Finances et les trésoriers. Une partie de cette étude a consisté à examiner les pressions qui s'exerceraient sur les dépenses publiques et à établir des projections à long terme (jusqu'en 2025) des dépenses consacrées à la santé, à l'éducation et aux services sociaux, selon diverses hypothèses économiques et démographiques. De plus, un certain nombre d'études internes ont été menées sur l'incidence économique à long terme du phénomène du vieillissement. À l'automne de 1997, le gouvernement a organisé une conférence réunissant des experts pour discuter de ces questions.

6.79 Récemment, le ministère des Finances a établi un modèle économique qui permet d'effectuer des projections à long terme de l'éventuelle croissance de l'économie canadienne. Il ne faudrait pas consacrer beaucoup plus de ressources à ce modèle pour le doter d'une composante financière qui permettrait au Ministère de préparer également des projections à long terme des soldes budgétaires et des niveaux de la dette.

Conclusion

6.80 Le vieillissement de la population n'est pas un problème théorique, mais un véritable phénomène, qui se produit maintenant. Nous vivons plus longtemps et nous avons moins d'enfants. Ce sont là des faits incontestables.

6.81 Il est aussi indéniable que ces tendances démographiques auront de sérieuses conséquences pour l'économie dans les années à venir. Le vieillissement a des répercussions sur l'épargne et, par conséquent, sur l'investissement dans l'économie; il a également des effets sur la taille et la composition de la population active, ce qui influe ensuite sur la croissance économique. Certes, le cours des choses peut changer, mais rien ne peut changer la réalité, soit l'aboutissement d'une explosion démographique et le fait que nos taux de fécondité ont été inférieurs aux taux requis pour maintenir le niveau actuel de population. À moins d'une augmentation marquée de la productivité ou encore d'une transformation de nos habitudes de travail et de retraite, les tendances démographiques qui se manifestent actuellement portent à croire que la croissance de l'économie et, par voie de conséquence, la croissance des recettes publiques, diminueront graduellement au cours des prochaines décennies.

6.82 Les facteurs démographiques peuvent également influer sur les dépenses publiques. En vertu des lois en vigueur, le coût global de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti est appelé à augmenter, en chiffres absolus et en proportion du PIB. Les coûts de la santé, au sein de l'économie dans son ensemble, augmenteront également en proportion du PIB. La mesure dans laquelle ces hausses auront des effets sur les dépenses réelles du gouvernement fédéral dépend de plusieurs facteurs, dont le maintien des transferts financiers actuels, la probabilité que de nouveaux programmes fédéraux comme l'assurance–médicaments et les soins infirmiers à domicile soient instaurés et d'autres éléments qui pourraient avoir des répercussions sur la part des dépenses de santé absorbée par le gouvernement fédéral. Mais si cette part diminue, il faudra que quelqu'un d'autre l'absorbe, qu'il s'agisse des provinces ou de participants à des ententes conclues avec le secteur privé. Étant donné que l'argent ne provient que de la poche des contribuables, si les responsabilités financières du secteur privé ou des provinces augmentent, des pressions seront alors exercées pour réduire l'imposition fédérale.

6.83 On ne connaît pas avec certitude l'ampleur exacte de l'incidence des facteurs démographiques. Toutefois, l'orientation à prendre ne fait pas l'ombre d'un doute. Nous savons que plus le ratio de la dette baisse, plus facile il sera, pour les gouvernements de demain, de respecter les engagements pris à l'égard des personnes âgées et de financer d'autres secteurs de programmes comme l'environnement, les sciences et la technologie, et l'éducation. Les scénarios que nous avons établis soulignent la nature et l'importance des arbitrages requis.

6.84 Certes, le cours des événements pourrait changer et se répercuter sur la croissance de la population active, voire la productivité. Les événements pourraient aussi avoir une incidence sur le coût et la fraction des soins de santé qui incombent au gouvernement fédéral. Dans tous les cas, il est possible de démontrer que les facteurs démographiques jouent un rôle important et peuvent modifier la situation financière à long terme du gouvernement.

6.85 Le gouvernement en est conscient et il a consacré de nombreuses heures de travail à la question. Le ministère des Finances a financé des ateliers réunissant des universitaires pour alimenter le débat sur la question et il a établi un modèle à long terme pour évaluer les facteurs en jeu. Toutefois, à ce jour, le gouvernement n'a pas encore publié de projections de ce genre.

6.86 En tant que bureau de vérification, notre rôle ne consiste pas à faire concurrence à des groupes de réflexion ou à des services de prévision dont le rôle est de fournir une gamme de prévisions sur l'économie canadienne et la santé financière du gouvernement, ni de compléter ce rôle. Notre responsabilité consiste, entre autres choses, à faire des commentaires sur la crédibilité, la fiabilité et l'intelligibilité des rapports financiers du gouvernement. Comme nous l'avons dit à maintes reprises, il faut adopter une attitude prospective pour comprendre les répercussions qui se concrétiseront ultérieurement, aux fins de l'évaluation de la santé financière actuelle de l'État. À cet égard, nous sommes d'avis que le gouvernement n'a pas fourni suffisamment de renseignements aux Canadiens pour leur permettre de faire des choix qui ont des répercussions non seulement sur eux, mais aussi sur les générations de demain.

6.87 Pour aider les législateurs et les Canadiens à mieux comprendre les défis financiers qui pointent à l'horizon, le gouvernement devrait produire des projections financières à long terme en s'appuyant sur les politiques telles qu'elles existent et des solutions de rechange. Ces projections seraient ensuite présentées au Parlement, dans le cadre du budget annuel ou encore pendant les consultations prébudgétaires. Deux grandes raisons justifient cette démarche. Premièrement, plus l'information est transparente, plus elle est de meilleure qualité. La lumière est le meilleur des antiseptiques. Dans le cas qui nous occupe, même si les projections du gouvernement ne sont pas parfaites (et c'est la nature même de toute projection), les divulguer permet d'en faire une meilleure analyse et, en fin de compte, d'améliorer l'information. Deuxièmement, si l'information est rendue publique, le Parlement et le public peuvent se faire une meilleure idée de l'incidence financière à long terme des choix budgétaires qui sont faits.

6.88 Enfin, en faisant de telles suggestions, nous ne visons pas à rendre le gouvernement responsable des résultats financiers qui seront atteints dans cinq, dix ou vingt ans. Ce ne serait évidemment ni juste ni faisable. Aucun gouvernement ne pourrait publier des estimations de ses recettes ou de ses dépenses à moyen et à long terme et garantir qu'elles se concrétiseront. À ce propos, il convient de noter que le fait de rendre compte de l'atteinte d'objectifs mobiles sur deux ans semble très défendable.

6.89 Toutefois, traiter de l'incidence que le vieillissement de la société peut avoir sur la situation financière à long terme du gouvernement exige que des choix judicieux soient faits aujourd'hui. Et fournir de l'information aux parlementaires pour les aider à faire ces choix, ce n'est pas devoir rendre compte de ce qui se produira à long terme, mais simplement en tenir compte. En ce moment, le vieillissement de la population étant une quasi–certitude, nous croyons qu'il est essentiel, pour que ses rapports financiers soient utiles, que le gouvernement traite des effets possibles des facteurs démographiques.

Réponse du ministère des Finances : *Le gouvernement continue de procéder à sa planification financière en se fondant sur une stratégie simple — qui consiste à atteindre des objectifs à long terme en établissant des objectifs à*

court terme réalistes et en les atteignant. Il s'agit là d'une démarche mesurée et responsable. Il s'agit aussi d'une démarche efficace.

De plus, la gestion des finances publiques ne s'effectue pas en vase clos; plutôt, la politique gouvernementale est administrée en tenant bien compte des répercussions financières du vieillissement de la population. Le gouvernement et le ministère des Finances ont pris des mesures concrètes pour analyser le problème du vieillissement de la population et en tenir compte.

En fait, les extrapolations mêmes figurant dans le chapitre reproduisent en grande partie les résultats d'une étude réalisée il y a six ans par un groupe de travail fédéral–provincial composé de représentants des ministères des Finances et des Trésors provinciaux. Le gouvernement participe aussi actuellement aux travaux du Groupe de travail du G-10 sur le vieillissement des populations*, qui pousse encore plus loin l'examen des répercussions économiques et financières du vieillissement de la population (le vieillissement de la population n'est pas un phénomène qui touche uniquement le Canada).*

Plutôt que de se contenter d'étudier tout simplement la question, le gouvernement a proposé d'apporter deux changements de politique importants pour s'assurer que notre régime public de pensions demeure viable en dépit des changements démographiques à venir. Le premier a été la proposition du budget de 1996 de remplacer le régime actuel de revenu de retraite par la Prestation aux aînés. L'objectif fondamental de la réforme proposée est de contenir la croissance des coûts tout en protégeant et en améliorant le système de retraite pour les personnes âgées à revenus faibles et modestes. Le deuxième changement a été l'entente récente entre le gouvernement fédéral et huit gouvernements provinciaux afin de réformer le Régime de pensions du Canada. Cette réforme du RPC fera qu'il demeure financièrement solide à long terme et qu'il continue d'être là pour les générations futures.

Le gouvernement estime que la présentation de projections financières à long terme au Parlement tous les ans ne servirait qu'à détourner l'attention de l'objectif important que constitue la réduction de la dette. La meilleure façon de gérer les finances est la démarche réfléchie et délibérée qui consiste à atteindre des objectifs à long terme grâce à l'établissement d'objectifs à court terme réalistes, et à prendre des mesures tangibles pour que les programmes demeurent viables pendant la prochaine période de changements démographiques.

À propos de l’étude

Objectifs

La présente étude avait un double objectif :

- démontrer l’importance d’une vision à long terme pour se faire une idée exacte de l’actuelle situation financière du gouvernement, en faisant précisément allusion à l’incidence financière des tendances démographiques qui se manifestent;

- attirer l’attention sur l’insuffisance de l’information que le gouvernement fournit au Parlement et au public au sujet de l’incidence des tendances démographiques qui se manifestent et de leurs répercussions éventuelles sur les décisions budgétaires courantes.

Étendue et méthode

L’étude a porté sur l’évolution prévue des facteurs démographiques au cours des trois à quatre prochaines décennies et sur les conséquences de cette évolution pour les recettes et les dépenses publiques. L’étude a également consisté à examiner le processus budgétaire fédéral, en insistant tout spécialement sur les projections financières du ministère des Finances et la divulgation de ces projections au public.

Les constatations de l’étude s’appuient sur :

- un examen de l’information publiée sur les tendances démographiques et sur leurs répercussions financières à long terme;

- les données de recensement de Statistique Canada, des données économiques et des projections de la population;

- des projections actuarielles de l’actuaire en chef des programmes de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et du Régime de pensions du Canada;

- un examen d’études internes et de documents de travail du ministère des Finances portant sur l’évolution démographique et la croissance économique, et des entrevues avec des représentants du Ministère;

- un examen du mécanisme de rapports budgétaires au Canada et dans plusieurs autres pays industrialisés.

La période de projection choisie s’arrête en 2031, car nous tenions à saisir l’incidence du départ à la retraite massif des membres de la génération issue de l’explosion démographique tout en conservant une période de référence raisonnable.

Équipe chargée de l'étude

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : Jeff Greenberg
Directeur : Basil Zafiriou

Paul Zind

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Jeff Greenberg.

Chapitre 7

Le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale

Table des matières

	Page
Points saillants	7-5
Introduction	7-7
Rôles des laboratoires de Winnipeg en ce qui concerne les programmes	7-8
Le projet de Winnipeg	7-9
Objet de la vérification	7-11
Observations et recommandations	7-11
Biosécurité	7-11
Les mesures appropriées qui ont été prises pour assurer la sécurité des employés et de la collectivité	7-11
Les rôles et les rapports hiérarchiques doivent être renforcés	7-13
Définition des besoins et analyse des options	7-14
La décision de construire les nouveaux laboratoires a été prise sans que l'on ait fait une analyse de la capacité actuelle	7-14
La superficie construite dépasse les besoins et le niveau approuvé et aucune stratégie n'a été définie pour en optimiser l'utilisation	7-16
L'analyse et la mise en oeuvre inappropriées des options entraînent des débours inutiles et des coûts plus élevés	7-17

Gestion et contrôle financiers 7-18

Le budget préliminaire du projet était incomplet et les augmentations ultérieures insuffisamment étayées 7-18

Le budget approuvé du projet ne reflète pas exactement ses coûts totaux 7-19

La démarche de l'équipe du projet qui consiste à « construire jusqu'à la limite du budget » n'a pas incité à l'économie 7-19

La communication des écarts budgétaires doit être améliorée 7-21

Non–conformité aux politiques du Conseil du Trésor 7-21

Cadre de gestion et de contrôle du projet 7-22

Deux vérifications internes ont révélé des carences préoccupantes dans les pratiques de gestion des premières étapes du projet 7-22

Il faut améliorer la sélection des consultants et les pratiques de gestion pour atténuer les risques d'accroissement des coûts 7-23

La régie du projet ainsi que la « chimie » et les taux de rotation au sein de l'équipe responsable ont hypothéqué la bonne réalisation du projet 7-25

Une meilleure gestion des ordres de modification aurait réduit les coûts assumés par l'État 7-27

Les besoins en biens d'équipement et les coûts de ceux–ci sont mal justifiés et des biens ont été achetés à l'avance, et en excédent des besoins 7-28

Agrément et mise en service 7-29

L'agrément et la mise en service ont été généralement bien gérés, mais l'ordonnancement des tests a engendré des problèmes et des coûts accrus pour l'État 7-29

Conclusion 7-30

L'exécution de ce projet complexe a été une réussite, mais des pratiques de gestion plus solides auraient réduit les coûts pour l'État 7-30

Le défi consistera à tirer pleinement parti de ces installations dispendieuses de classe internationale 7-31

À propos de la vérification 7-32

Pièces

7.1 Niveaux de biosécurité et de confinement des laboratoires 7-7

7.2 Allocation des locaux au complexe de Winnipeg 7-9

7.3 Principales étapes du projet 7-10

7.4 Chronologie des principales étapes qui ont abouti au projet de Winnipeg 7-12

7.5 Coûts totaux estimatifs du projet 7-19

7.6 Étude de cas - Les autoclaves 7-26

Le projet de construction d’un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale

Points saillants

7.1 Le nouveau complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale de Winnipeg abrite des installations de diagnostic, de recherche et de formation parmi les plus modernes au monde dans leur catégorie. Le complexe est le premier dans le monde à réunir des laboratoires qui s’occupent à la fois des maladies de l’homme et de l’animal, et le premier au Canada dont l’aménagement permet la manipulation des virus les plus dangereux que l’on connaisse. Santé Canada et l’Agence canadienne d’inspection des aliments utiliseront ce complexe.

7.2 Les spécialistes internationaux qui ont participé à l’examen des critères de conception et de construction du complexe ont jugé celui–ci extrêmement sécuritaire en ce qui concerne le confinement des dangers biologiques.

7.3 Malgré la longue série de propositions présentées par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Santé Canada en rapport avec la construction de nouveaux laboratoires, le projet de Winnipeg a été entrepris sans que l’on ait suffisamment analysé la capacité de laboratoire actuelle. Le complexe de Winnipeg possède présentement des aires de laboratoire qui dépassent les exigences prévues de ses programmes et le montant autorisé par le Conseil du Trésor; cela s’ajoute à un inventaire national de capacité excédentaire.

7.4 Santé Canada et l’Agence canadienne d’inspection des aliments nous ont fait savoir qu’ils sont conscients de l’importance de tirer pleinement parti du complexe et d’explorer toutes les options permettant un recouvrement des coûts. Cependant, à ce jour, on n’a élaboré aucune stratégie ni aucun plan d’entreprise exhaustifs en vue d’atteindre ces buts.

7.5 À notre avis, le projet accuse un retard d’environ 12 mois sur l’échéancier et il aurait pu être réalisé pour au moins cinq à dix millions de dollars de moins. De plus, le budget de 141,8 millions de dollars ne reflète pas exactement le coût total du projet pour le contribuable, présentement estimé à 176 millions de dollars. Le budget proposé ne faisait pas état de tous les coûts reliés au projet, tel que l’exige la politique du Conseil du Trésor.

7.6 Nous avons cerné plusieurs domaines où Travaux publics et Services gouvernementaux Canada peut améliorer ses pratiques de sélection et de gestion des consultants auxquels des projets complexes comme celui–ci seront confiés à l’avenir. Nous avons aussi constaté que le partage du pouvoir et de l’obligation de rendre compte exigent une gestion prudente pour atténuer les risques de retards des projets et de surcoûts.

7.7 Comme nous l’avons constaté lors de l’examen d’autres projets publics, la démarche actuelle qui pousse à « construire jusqu’à la limite du budget », un système qui ne comporte pas d’encouragements systémiques à faire des économies dans les limites des budgets approuvés, et l’absence de culture ministérielle qui appuierait ce genre d’objectif sont autant de facteurs qui n’ont pas incité les parties à envisager et à appliquer des options permettant de réaliser des économies.

7.8 Le nouveau complexe est une réalisation dont tous les Canadiens pourront tirer fierté puisqu’elle concourt à l’effort mondial de dépistage des maladies humaines et animales infectieuses et de lutte contre celles–ci. En raison de la nature de leurs programmes, les laboratoires de Winnipeg seront coûteux à exploiter et à entretenir. Pour Santé

Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, le défi qui se pose maintenant est de tirer pleinement parti de ce nouveau complexe.

Introduction

7.9 Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada (ci–après Agriculture), les deux ministères clients, procèdent conjointement à la construction de laboratoires de classe internationale au centre–ville de Winnipeg. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (ci–après Travaux publics) est le ministère contractant et le responsable de l'exécution du projet. Le 1er avril 1997, la partie du complexe de laboratoires de Winnipeg qui ressortissait à Agriculture Canada a été transférée à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), mais le Ministère continue de fournir à l'Agence des services de gestion de projet.

7.10 Le nouveau complexe abrite des installations de diagnostic, de recherche et de formation parmi les plus modernes de leur catégorie qui soient en exploitation, et des spécialistes les considèrent comme une valeur de référence à l'échelle internationale. C'est le premier établissement dans le monde à réunir des laboratoires qui s'occupent à la fois des maladies de l'homme et de l'animal, et le premier au Canada à comporter des laboratoires de « niveau 4 de biosécurité » dont l'aménagement permet la manipulation des virus les plus dangereux que l'on connaisse. La pièce 7.1 décrit les quatre niveaux de biosécurité et de confinement des laboratoires.

Pièce 7.1

Niveaux de biosécurité et de confinement des laboratoires

Niveau 1 de biosécurité

- Ce niveau s'applique au laboratoire de base où l'on manipule des agents biologiques non susceptibles de provoquer des maladies chez les travailleurs ou les animaux en bonne santé. Les caractéristiques de conception d'un laboratoire de niveau 1 de biosécurité ne sont pas au–delà de celles d'un laboratoire conçu dans les règles, et fonctionnel.

Niveau 2 de biosécurité

- Un laboratoire de niveau 2 est aménagé pour permettre les travaux sur des agents pathogènes qui peuvent provoquer des maladies chez l'homme ou l'animal, mais qui, dans des circonstances normales, ne sont pas susceptibles de constituer un danger sérieux pour le personnel du laboratoire, la collectivité, les animaux d'élevage ou l'environnement.

Niveau 3 de biosécurité

- Un laboratoire de niveau 3 est aménagé pour permettre les travaux sur des agents pathogènes qui peuvent provoquer des maladies graves chez l'homme ou chez l'animal, ou avoir des répercussions économiques sérieuses. Ces maladies ne se transmettent pas habituellement par contact d'un sujet à l'autre et elles peuvent être traitées avec des agents antimicrobiens ou antiparasitaires. Les exigences physiques et opérationnelles d'un laboratoire de niveau 3 sont beaucoup plus grandes que celles qui concernent les niveaux 1 et 2.

Niveau 4 de biosécurité

- Un laboratoire de niveau 4 est aménagé pour permettre les travaux sur des agents pathogènes qui peuvent provoquer des maladies très graves chez l'homme ou chez l'animal, pour lesquelles il n'existe souvent pas de traitement et qui se transmettent facilement d'un sujet à l'autre, de l'animal à l'homme et inversement, directement ou indirectement ou par simple contact. Les exigences physiques et opérationnelles d'un laboratoire de niveau 4 sont extrêmement rigoureuses.

- Le niveau 4 est le niveau de confinement le plus élevé; le laboratoire de niveau 4 constitue une unité étanche et fonctionnellement indépendante des autres aires.

- Ce niveau de confinement exige, par exemple, un sas étanche à l'entrée et à la sortie, des armoires biosécuritaires ou le port de combinaisons pressurisées, une aire de soutien propre au laboratoire et un système de circulation d'air indépendant.

Source : Santé Canada, *Lignes directrices en matière de biosécurité en laboratoire*, 1996

Rôles des laboratoires de Winnipeg en ce qui concerne les programmes

7.11 **Programme de santé.** La mission du Programme de santé de Santé Canada est d'aider les Canadiens à préserver et à améliorer leur santé. Le Laboratoire de lutte contre la maladie (LLCM) relève de la Direction générale de la protection de la santé du Ministère et, par l'intermédiaire de réseaux canadiens d'hygiène publique bien établis, il est responsable de la surveillance épidémiologique, de l'évaluation des risques et de la lutte contre les maladies qui posent un problème grave à l'échelle nationale et internationale.

7.12 Le Bureau de microbiologie est la principale composante du LLCM dont l'installation dans les nouveaux laboratoires de Winnipeg est prévue. Les travaux du Bureau portent sur une large gamme d'agents pathogènes, de bactéries, de virus et de rickettsies, y compris les hantavirus, les virus de l'hépatite, de la grippe et d'autres. En plus de ses nouveaux laboratoires de Winnipeg, le Bureau exploite, en collaboration avec des laboratoires provinciaux, six centres nationaux répartis dans tout le pays, chacun opérant dans un domaine spécialisé de la microbiologie.

7.13 Les laboratoires de Winnipeg ont été conçus dans le but de faciliter les travaux continus du Bureau et d'améliorer sa capacité d'intervention lors d'apparition de problèmes sanitaires nouveaux, grâce à un réseau d'organismes nationaux et internationaux d'hygiène publique, ainsi que d'universités et de partenaires de recherche.

7.14 **L'Agence canadienne d'inspection des aliments.** L'ACIA fournit les services d'inspection et les services connexes qui contribuent à assurer la salubrité et l'innocuité de l'approvisionnement alimentaire au Canada. Son rôle permet aussi de faciliter le commerce des denrées et des produits d'origine alimentaire, animale et végétale, tant entre les provinces qu'avec les autres pays.

7.15 Le Centre national des maladies animales exotiques (CNMAE) de l'Agence canadienne d'inspection des aliments s'installera dans les laboratoires de Winnipeg. Le Centre se spécialise dans les tests diagnostiques qui servent à dépister les maladies exotiques graves susceptibles de menacer les animaux d'élevage canadiens. Le personnel de laboratoire du CNMAE est chargé de faire les premiers diagnostics et de former les vétérinaires praticiens à la détection précoce des maladies exotiques. Le Centre est également chargé d'intervenir en cas de poussées épidémiques d'une maladie exotique et il fournit analyses et conseils pour l'élaboration des directives sanitaires relatives à la trentaine de maladies exotiques susceptibles de menacer la santé de l'homme et de l'animal. Selon une étude réalisée en 1985 par Agriculture Canada, une flambée de fièvre aphteuse au Canada qui serait suivie d'un embargo d'un an et demi entraînerait des pertes estimatives, pour les producteurs, de l'ordre de 2,8 milliards de dollars.

7.16 En résumé, les principaux rôles de programmes que joueront Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments dans les nouveaux laboratoires de Winnipeg sont les suivants :

- diagnostiquer les maladies de l'homme et de l'animal;
- élaborer de nouvelles méthodes diagnostiques;
- intervenir en cas de poussées épidémiques aiguës au Canada;
- former les scientifiques et les fonctionnaires de la santé des gouvernements fédéral et provinciaux;
- évaluer des méthodes de contrôle et d'éradication des maladies.

Le projet de Winnipeg

7.17 Le nouveau complexe de Winnipeg a une superficie d'environ 28 300 mètres carrés, et comprend des laboratoires de niveaux 2, 3 et 4 de biosécurité. La conception de la majorité des laboratoires de Santé Canada doit obéir aux critères de confinement de niveau 2, niveau type de nombreux laboratoires affiliés aux universités, aux entreprises pharmaceutiques et aux hôpitaux. La plus grande partie des aires de laboratoire de l'Agence canadienne d'inspection des aliments est de niveau 3. La pièce 7.2 fournit des détails sur l'allocation des locaux au sein du complexe.

Pièce 7.2

Allocation des locaux au complexe de Winnipeg

(espace brut en mètres carrés)

Utilisation de l'espace	Santé Canada	Agence canadienne d'inspection des aliments	Commun	Total
Administratif/ Bureaux	1,117	410	476	2,003
Circulation	1,605	441	1,572	3,618
Mécanique/Électricité	3,466	1,875	3,797	9,138
Divers	476	23	4,682	5,181
Niveau de biosécurité 2	4,596	717	0	5,313
Niveau de biosécurité 3	666	2,110	30	2,806
Niveau de biosécurité 4	181	78	0	259
Total	**12,107**	**5,654**	**10,557**	**28,318**

Source : Équipe du projet, uniquement d'après les calculs des plans, exactitude : ± 10 p. 100

7.18 En plus des aires de laboratoire et de bureau, le complexe comprend un auditorium de 137 places destiné à répondre aux besoins de formation, des aires communes telles que la cafétéria et la bibliothèque, des aires de services et d'entreposage et une infrastructure de soutien.

7.19 On prévoit qu'environ 180 employés travailleront dans le complexe lorsqu'il sera pleinement opérationnel vers la fin de 1998. En outre, 45 employés de Travaux publics exploiteront et entretiendront les installations physiques. Au moment où nous avons terminé notre vérification sur place, 70 postes n'étaient pas encore pourvus. Les hauts fonctionnaires responsables des programmes sont d'avis que la dotation de ces postes avec les personnes compétentes constitue un défi qu'il faudra relever pour assurer la mise en oeuvre des programmes.

7.20 **Cadre de gestion du projet.** Les ministères ont conclu un protocole d'entente en mars 1990 (révisé par la suite en juillet 1994 et en janvier 1997) qui établit un cadre indépendant de gestion du projet. Le cadre comporte une structure de comités à deux paliers qui comprend un Comité de direction de projet et plusieurs comités opérationnels.

7.21 Le Comité de direction du projet est responsable de l'orientation et de la conduite générales du projet. Il se compose actuellement de cinq sous–ministres adjoints — deux de Santé Canada et trois d'Agriculture, de l'Agence

canadienne d'inspection des aliments et de Travaux publics, respectivement. Les deux ministères clients assumeront la présidence à tour de rôle. La gestion courante du projet est assurée par le Comité de gestion des clients et le Comité de gestion du projet. Le premier comprend des hauts fonctionnaires des domaines de programmes des deux ministères clients et leurs responsables de gestion des installations. Le second, qui se compose principalement des gestionnaires du projet et d'autres agents des deux ministères clients, est présidé par le gestionnaire du projet de Travaux publics.

7.22 Le budget et le calendrier du projet. Le budget approuvé du projet de construction des laboratoires de Winnipeg est de 141,8 millions de dollars financés à peu près également par Santé Canada et Agriculture. Les coûts d'entretien et de fonctionnement annuels sont estimés à neuf millions de dollars, financés à raison de 70 p. 100 et de 30 p. 100 respectivement par Santé Canada et par Agriculture. Le calendrier qui avait été établi au moment où le Conseil du Trésor a donné son approbation définitive au projet, c'est–à–dire en août 1992, se trouve à la pièce 7.3 où l'on indique aussi les dates prévues et les dates de réalisation réelles. La pièce 7.4, présente la chronologie des principales étapes du processus qui a mené à l'approbation du projet de complexe de laboratoires de Winnipeg.

Pièce 7.3

Principales étapes du projet

Activité	Date prévue au plan	Date effective ou prévue
Énoncé de projet	Novembre 1990	Juin 1991
Conception	Janvier 1993	Mai 1993
Achèvement de la construction	Mars 1996	Certificat provisoire d'achèvement délivré le 24 octobre 1997. Le certificat final d'achèvement devrait être délivré d'ici juin 1998.
Mise en service/Tests	Juin 1997	La mise en service se déroule par phases dont la dernière devrait être achevée d'ici avril 1998.
Prise de possession	Juin 1997	L'Agence canadienne d'inspection des aliments a commencé à s'installer en octobre 1997 et prévoit être complètement en service au printemps de 1998. Santé Canada envisage de s'installer durant le printemps ou l'été de 1998. Les laboratoires de niveau 4 pourraient être prêts à entrer en service d'ici l'automne de 1998.

Source : Présentation conjointe au Conseil du Trésor de Santé nationale et Bien–être social Canada et d'Agriculture Canada, août 1992

Pièce 7.4

Chronologie des principales étapes qui ont abouti au projet de Winnipeg

27 mai 1975	Le Conseil du Trésor (CT) approuve en principe la construction d'un nouveau laboratoire de virologie animale (LVA), dans le cadre du programme de construction à long terme d'Agriculture.
7 février 1980	Le CT approuve en principe la construction du LVA à Ottawa, à un coût ne devant pas dépasser 36,4 millions de dollars. Le projet devait être terminé en 1984-1985.
Mars 1982	Le CT approuve la demande de Santé Canada d'élaborer un programme de rénovation/construction pour améliorer l'hygiène et la sécurité au sein de la Direction générale de la protection de la santé.
20 septembre 1982	Le CT autorise Travaux publics à engager des consultants pour établir un devis estimatif de classe « B » concernant le projet de LVA. Les coûts de construction sont estimés à 52,7 millions de dollars.
Janvier 1984	Le rapport des consultants sur le laboratoire de virologie de Santé Canada recommande la construction de nouveaux laboratoires pour abriter le Bureau de microbiologie et le Bureau de biologie, à un coût estimatif de 52,4 millions de dollars. La construction et l'installation devaient être terminées avant juillet 1990.
5 décembre 1985	Le CT donne son approbation préliminaire au projet de construction d'un nouveau bâtiment de recherche sur les virus de Santé Canada à Ottawa, à un coût estimatif de 93,2 millions de dollars.
Octobre 1986	Les estimations révisées des coûts du projet de LVA sont passées à 92,9 millions de dollars. Agriculture demande au CT de surseoir à l'autorisation de construire pendant trois ans pour lui donner le temps de revoir ses besoins en programmes et en conception de laboratoires.
Décembre 1986	Dans le cadre du programme de restrictions budgétaires du gouvernement, le CT supprime le financement de 52,3 millions de dollars pour le projet de LVA qui devait être construit sur le campus Woodroffe.
30 janvier 1987	Travaux publics lance un appel de propositions pour des services d'experts–conseils concernant le projet du Laboratoire de lutte contre la maladie (LLCM) et du Bureau de biologie à construire dans la région de la capitale nationale. Les coûts de construction sont estimés à 80 millions de dollars et le projet doit être achevé et mis en service avant septembre 1993.
22 juin 1987	Réunion entre Agriculture et Santé Canada pour discuter de la faisabilité d'un projet commun à Winnipeg.
30 juin 1987	Le ministre de Travaux publics approuve l'embauche d'un consultant principal appelé à concevoir le projet du LLCM et du Bureau de biologie à Ottawa.
Septembre 1987	Le ministre de Santé Canada annonce que le projet du LLCM de 93,2 millions de dollars est transféré à Winnipeg.
17 décembre 1987	Le CT approuve 93,2 millions de dollars pour le nouvel édifice de Santé Canada abritant le LLCM à Ottawa et pour le laboratoire de microbiologie de Winnipeg. Santé Canada est chargé d'examiner les estimations de coûts pour ces deux laboratoires, de demander l'approbation du CT pour le changement de portée du projet du LLCM et de demander l'approbation préliminaire du projet de laboratoire de microbiologie. Le CT fait clairement savoir que les coûts totaux des deux édifices ne devraient pas dépasser 93,2 millions de dollars.
3 mai 1988	Santé Canada et Agriculture demandent à Travaux publics de créer conjointement deux installations de laboratoires, une à Winnipeg et une à Ottawa, sur une base accélérée, au coût total estimatif de 120 millions à 130 millions de dollars.

Source : Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada

Objet de la vérification

7.23 Nous avons examiné les principaux aspects de la conception et de la construction de ce grand projet d'État en nous reportant aux phases généralement reconnues d'une bonne planification et d'une bonne mise en oeuvre de projet. En raison de la nature des travaux qui seront effectués à l'intérieur de ce complexe de laboratoires, nous avons plus particulièrement cherché à vérifier si les mesures nécessaires avaient été prises pour assurer la sécurité des employés et de la collectivité. En ce qui a trait aux questions touchant les programmes de Santé Canada, d'Agriculture et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, nous nous sommes restreints à acquérir une

connaissance générale des exigences des programmes auxquelles la conception du nouveau complexe devait répondre.

7.24 Santé Canada vient en outre de construire de nouveaux laboratoires sur son campus du Parc Tunney, à Ottawa. Les projets d'Ottawa et de Winnipeg avaient au départ été planifiés et gérés comme un seul et unique projet, mais ils ont été ensuite séparés et traités comme deux projets distincts. Notre vérification a porté essentiellement sur le projet de Winnipeg. De plus amples détails sur les objectifs, les critères, l'étendue et la méthode de la vérification figurent à la fin du présent chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

7.25 Bien que nous considérions que tous les aspects de la réalisation d'un grand projet d'État sont importants, nous pensons que l'obligation pour les laboratoires de Winnipeg de satisfaire aux exigences fonctionnelles et de sécurité constitue l'aspect le plus essentiel pour ce qui concerne le grand public, les scientifiques et le personnel employés dans le nouveau complexe, ainsi que les habitants des quartiers environnants de Winnipeg.

Biosécurité

Les mesures appropriées qui ont été prises pour assurer la sécurité des employés et de la collectivité

7.26 Le terme biosécurité est l'abréviation de « sécurité biologique » qui désigne le maintien, la manutention et le confinement sécuritaires des microorganismes qui sont infectieux pour l'homme ou pour l'animal, ou pour les deux.

7.27 Nous sommes convaincus que les questions qui touchent la sécurité des employés et de la collectivité ont constitué une préoccupation primordiale tout au long du projet. L'application d'un processus d'agrément et de mise en service rigoureux a permis d'assurer le respect de toutes les exigences relatives à la biosécurité. Les spécialistes internationaux qui ont participé à l'examen des critères de conception et de construction du complexe ont jugé celui–ci extrêmement sécuritaire pour ce qui concerne le confinement des matières qui présentent un danger biologique. En janvier 1996, les responsables de programmes et de projets concernés ont préparé un document qui montre que le complexe a satisfait aux *Lignes directrices en matière de biosécurité en laboratoire* édictées par Santé Canada et par le Conseil de recherches médicales du Canada, et que, dans certains cas, il les dépassait. Les fonctionnaires envisagent de maintenir à jour cette étude et ils nous informent que des spécialistes de la biosécurité signeront les résultats de tous les tests de mise en service pertinents pour faire en sorte que les installations respectent les normes appropriées.

7.28 Depuis le début du projet, l'équipe responsable a fait en sorte que le public puisse se faire entendre à chacune des principales étapes de l'évolution des travaux. Le rapport de consultations publiques daté de septembre 1997, commandé par l'équipe du projet, conclut que le processus de consultation publique a permis d'instaurer une relation positive avec la collectivité qui, de façon générale, continue d'être favorable au projet.

Les rôles et les rapports hiérarchiques doivent être renforcés

7.29 Le Bureau de biosécurité de Santé Canada a été créé en 1980 pour recueillir, examiner, consigner et diffuser une information à jour sur la sécurité des laboratoires au Canada, aux stades de la conception, de la construction et de l'exploitation. Le Bureau a principalement pour fonction de fournir des services consultatifs sur demande aux laboratoires de microbiologie des hôpitaux, des universités, des laboratoires de santé publique et des établissements de recherche. Dans le cadre de cette fonction, il doit aider à la résolution des problèmes relatifs à la

sécurité des activités de laboratoire et réaliser des évaluations globales des laboratoires. Le Bureau a joué un rôle primordial dans l'élaboration et la mise à jour des *Lignes directrices en matière de biosécurité en laboratoire*. Le directeur du Bureau de biosécurité relève maintenant du directeur du Bureau de microbiologie et, à ce qu'on nous dit, relèvera bientôt du directeur général du Laboratoire de lutte contre la maladie.

7.30 En 1992, le Conseil du Trésor a révisé son *Guide sur la sécurité et la santé au travail* afin d'encourager tous les laboratoires microbiologiques du gouvernement fédéral à se conformer aux *Lignes directrices en matière de biosécurité en laboratoire* édictées par Santé Canada. Nous notons, toutefois, que le Conseil du Trésor n'a pas prévu dans ses lignes directrices de disposition pour la surveillance de la conformité à celles–ci. La décision de demander l'aide du Bureau de biosécurité au cours de la conception, de la construction ou de l'exploitation d'un laboratoire est laissée à la discrétion des gestionnaires ministériels.

7.31 Le Service de sécurité et de confinement des dangers biologiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada a été mis sur pied en 1993 pour fournir à la Direction de la santé des animaux et de la protection des végétaux les services liés au confinement et à la biosécurité. En 1997, le Service s'est joint à la Division de la consultation et de la gestion scientifiques de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Le directeur de la Division relève du directeur général de la Direction de la santé des animaux et de la protection des végétaux qui relève à son tour du vice–président des Programmes de l'Agence.

7.32 Le Service fournit des conseils au personnel de l'Agence sur les pratiques relatives à la biosécurité et au confinement des agents zoopathogènes. Il établit les normes de biosécurité des établissements qui manipulent des agents zoopathogènes et détermine le niveau de biosécurité correspondant à chacun des agents zoopathogènes dont l'Agence est responsable. Dans le cadre d'un programme de certification interne, le Service s'assure que les établissements exploités par l'Agence se conforment aux critères physiques et aux pratiques d'exploitation stipulés dans les *Normes sur le confinement des installations vétérinaires*. Le Service appuie également le programme d'importation de la Division de la santé des animaux en certifiant tous les établissements canadiens qui souhaitent importer ou transporter un agent zoopathogène.

7.33 Nous avons constaté que les rôles et responsabilités de la Direction de la biosécurité des centres de contrôle et de prévention des maladies des États–Unis — les Centers for Disease Control and Prevention (CDC) — sont davantage officialisés que chez leur équivalent canadien. De plus, la Direction de la biosécurité, qui relève du directeur adjoint des CDC, jouit d'une plus grande indépendance qu'au Canada. La Direction intervient à tous les stades de la conception, de la construction, de la rénovation, de l'entretien et de la réfection des laboratoires des CDC de niveaux 2, 3 et 4 de biosécurité, et délivre une attestation officielle avant que ceux–ci ne soient mis en service. Sur demande, la Direction donne également des conseils sur la sécurité de la conception et de l'exploitation des laboratoires de même catégorie qui relèvent du secteur public et du secteur des organismes sans but lucratif, à l'intérieur et à l'extérieur des États–Unis. Un règlement fédéral récemment adopté aux États–Unis exige que les laboratoires des gouvernements, des universités et de l'industrie qui manipulent certains agents infectieux soient agréés par les CDC. Nous avons été informés que les laboratoires agréés sont périodiquement inspectés par les CDC et que la responsabilité de la gestion du règlement incombe à la Direction de la biosécurité.

7.34 Nous croyons que les rôles et les responsabilités du Bureau de biosécurité et du Service de sécurité et de confinement des dangers biologiques doivent être renforcés. À notre avis, les spécialistes de ces deux entités devraient examiner systématiquement tous les laboratoires qui travaillent avec des agents infectieux et attester formellement de leur conformité à toutes les lignes directrices pertinentes en matière de biosécurité. Selon nous, de telles mesures sont particulièrement appropriées au moment où le Canada commence à manipuler les virus les plus dangereux que l'on connaisse, et si l'on tient compte des possibilités futures d'élargissement des programmes. Nous croyons aussi que les bureaux de biosécurité ne devraient pas relever hiérarchiquement des gestionnaires de programmes, de façon à réduire au minimum tout conflit d'intérêts réel ou perçu.

7.35 Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments devraient revoir les rôles et les rapports hiérarchiques du Bureau de biosécurité et du Service de sécurité et de confinement des dangers

biologiques, respectivement, dans le but de les renforcer et de réduire au minimum tout conflit d'intérêts réel ou perçu.

Réponse de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments : *D'accord. Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments examineront les rôles et les liens hiérarchiques respectifs du Bureau de biosécurité et de la Sous–section du confinement des biorisques et de la sécurité, afin d'évaluer le meilleur moyen de dispenser ces services. Santé Canada, sous réserve de l'approbation du Parlement et dans le cadre du renouvellement de la législation de la protection de la santé, étudiera la question de la manipulation des pathogènes humains afin de déterminer si des mécanismes de contrôle additionnels devraient être mis en place à l'échelon fédéral.*

Définition des besoins et analyse des options

La décision de construire les nouveaux laboratoires a été prise sans que l'on ait fait une analyse de la capacité actuelle

7.36 Les documents établissant le besoin de nouveaux laboratoires datent, pour Agriculture et Agroalimentaire Canada, de 1975 (voir la pièce 7.4) et d'avant et, pour Santé Canada, de 1982. Divers plans et projets de remplacement et d'agrandissement des laboratoires actuels ont été établis puis reportés ou abandonnés, non sans engendrer parfois des coûts importants pour le contribuable. L'exemple le plus récent est l'annulation, en octobre 1986, du projet d'un nouveau laboratoire de virologie animale qui devait être construit à Nepean, en Ontario. Ce projet a été annulé parce que le coût estimatif était passé d'environ 52 millions de dollars à quelque 93 millions de dollars. Or, au moment où le projet a été annulé, environ 5,5 millions de dollars avaient déjà été dépensés en plans et en cahiers des charges.

7.37 Le projet de Winnipeg a vu officiellement le jour en septembre 1987. Les documents présentés au Conseil du Trésor par les deux ministères clients pour justifier les nouvelles installations, y compris le besoin de laboratoires de haute biosécurité (niveau 4), reposaient sur le raisonnement suivant :

- les laboratoires actuels étaient insuffisants ou inappropriés;
- il était impossible de réaliser tous les programmes voulus parce que les laboratoires existants ne pouvaient pas assurer le contrôle nécessaire de biosécurité;
- un foyer de maladie animale exotique grave pouvait avoir des répercussions économiques considérables à cause des pertes de marché qui s'ensuivraient;
- on assistait à une recrudescence des maladies infectieuses dans le monde;
- la sous–traitance des services exigés par les deux ministères ne serait pas une option viable.

7.38 Notre vérification a confirmé que les deux ministères avaient effectivement besoin de moderniser et d'agrandir les laboratoires existants, de façon à pouvoir réaliser de façon efficace et efficiente les programmes dont ils avaient la responsabilité. Une partie des laboratoires de Winnipeg répondent à un besoin de capacité et de programmes auquel aucun autre laboratoire au Canada ne pouvait répondre. Toutefois, au moment où la décision de construire les nouveaux laboratoires de Winnipeg a été prise, l'on n'avait effectué aucune analyse approfondie du profil global des laboratoires de chaque ministère et de leur capacité de répondre aux besoins actuels et futurs de services et d'installations. Ce n'est qu'en avril 1996 que Santé Canada a commandé une étude pour évaluer de tels besoins actuels et futurs. Les nouveaux laboratoires fédéraux à Winnipeg sont considérés comme la clé de voûte des

services de laboratoires microbiologiques et de la capacité connexe de Santé Canada, et ils n'ont pas été inclus dans l'étude.

7.39 L'étude de Santé Canada concluait, en partie, que le Ministère consacrait des sommes importantes à entretenir ce qui semblait être une capacité en laboratoire excédentaire et recommandait la réalisation d'une étude sur l'utilisation optimale des aires de laboratoire. Les fonctionnaires de Santé Canada reconnaissent qu'on a eu tendance dans le passé à construire intentionnellement des laboratoires plus grands que nécessaire parce que l'on s'attendait à une croissance future des besoins pour pouvoir faire face aux imprévus, lesquels, souvent, ne se sont pas concrétisés.

7.40 Santé Canada a un autre complexe de laboratoires à Winnipeg. Il s'agit d'un bâtiment de deux étages, dont la construction a été achevée en octobre 1987 au coût de quelque 12 millions de dollars, et dont la superficie brute totalise plus de 5 900 mètres carrés. Nous avons constaté que le bâtiment était sous–utilisé et nous avons été informés par Santé Canada que la superficie excédentaire était attribuable à une surcapacité qui avait été planifiée en prévision d'une croissance future qui ne s'est pas matérialisée par suite des compressions du gouvernement et du regroupement des programmes. Nous avons aussi noté que l'établissement compte un laboratoire de confinement qui n'a jamais été mis en service, ni exploité, ni évalué afin de déterminer s'il avait le potentiel pour répondre à une partie des besoins de programme transférés à Winnipeg.

7.41 En juillet 1997, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a chargé un groupe de travail d'évaluer le volume des services de laboratoire et de soutien dont elle aura besoin pour ses programmes de quarantaine. L'objectif est d'élaborer des options qui permettront de réduire le coût des laboratoires et des inspections de quarantaine tout en n'ayant qu'une incidence minimale sur le service. L'Agence nous a informés que l'étude n'était pas achevée, au moment où nous terminions notre vérification sur place, et que la portée en avait été élargie pour inclure un examen plus vaste des options. On ne sait pas très bien quand l'étude sera terminée.

7.42 Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments devraient inclure la capacité des laboratoires de Winnipeg dans leurs évaluations continues de leurs besoins de laboratoires nationaux.

Réponse de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments : *D'accord.*

La superficie construite dépasse les besoins et le niveau approuvé et aucune stratégie n'a été définie pour en optimiser l'utilisation

7.43 À notre avis, le nouveau complexe de Winnipeg peut accueillir nettement plus de scientifiques et d'employés de soutien que le nombre prévu dans les plans. Nous avons pris connaissance de plusieurs faits qui indiqueraient que la superficie nette construite a augmenté et qu'il existe maintenant un excédent de capacité.

7.44 Dans leur demande de financement supplémentaire pour leur projet, en mai 1991, les ministères clients ont assuré le Conseil du Trésor qu'ils avaient revu leurs programmes et éliminé tout ce qui faisait double emploi. Les besoins totaux en superficie, à cette époque, avaient été estimés à 10 900 mètres carrés nets. Au moment de la demande d'approbation définitive du projet, en août 1992, le besoin total en superficie s'était élevé, passant à 12 200 mètres carrés nets, sans une augmentation correspondante des besoins des programmes. La superficie nette construite, comme l'a inscrit le consultant principal en mai 1996 dans une brochure sur la commercialisation, totalisait 13 000 mètres carrés nets, soit une augmentation d'environ 20 p. 100 par rapport au besoin initial et de sept pour cent par rapport au besoin révisé.

7.45 L'énoncé de projet, daté de juin 1991, affirmait que les laboratoires et les postes de travail modulaires, soit une superficie totale de 3 600 mètres carrés, qu'Agriculture occupait alors à Hull, au Québec, seraient logés dans la superficie nette de 2 568 mètres carrés qui était allouée au Ministère, dans le complexe de Winnipeg. Toutefois, l'énoncé indique que le Bureau de microbiologie de Santé Canada, qui occupe actuellement 2 500 mètres carrés

dans quatre bâtiments du Parc Tunney, à Ottawa, sera remplacé par 5 610 mètres carrés de superficie nette dans le complexe de Winnipeg, soit plus de deux fois l'espace. En examinant l'énoncé, un consultant mandaté par Santé Canada a relevé que le complexe de Winnipeg fournirait au personnel du Ministère environ deux fois plus d'espace qu'à leurs homologues américains des CDC.

7.46 Dans une lettre à Santé Canada, en octobre 1996, un spécialiste de l'Organisation mondiale de la santé qui siège au Comité d'experts du projet de Winnipeg écrivait que le complexe pourrait probablement accueillir de deux à trois fois plus de scientifiques et d'employés de soutien que le nombre alors prévu. En outre, un gestionnaire principal de programmes de l'Agence indiquait que, selon certains scénarios, la partie du complexe allouée à cette dernière pourrait accueillir encore plus de personnes que le nombre actuellement prévu.

7.47 Dans tout le pays, et sans compter le complexe de Winnipeg, l'utilisation de la totalité des aires fonctionnelles de laboratoire, par membre du personnel professionnel scientifique, va de 27 à 86 mètres carrés, avec une moyenne de 54 mètres carrés par programme. Le complexe de Winnipeg offre environ 100 mètres carrés par membre du personnel professionnel scientifique, soit environ le double de la superficie moyenne. Cela représente aussi, par membre du personnel, plus du double de locaux offerts dans l'aile récemment ajoutée au Laboratoire de lutte contre la maladie, à Ottawa.

7.48 Les deux ministères nous ont fait savoir qu'ils sont conscients de l'importance de tirer pleinement parti de la capacité du complexe de Winnipeg et d'explorer les options permettant un recouvrement des coûts. Or, à la fin de notre vérification sur place, l'on n'avait toujours pas élaboré de stratégie et de plan d'entreprise exhaustifs pour atteindre ces objectifs.

7.49 Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments devraient procéder à une étude sur l'utilisation des locaux dans le nouveau complexe de Winnipeg afin de déterminer quelle superficie excédentaire y est disponible. Ils devraient établir une stratégie et un plan d'entreprise exhaustifs pour faire en sorte que la capacité du complexe soit pleinement utilisée et explorer des possibilités de recouvrement des coûts.

Réponse de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments : *D'accord.*

L'analyse et la mise en oeuvre inappropriées des options entraînent des débours inutiles et des coûts plus élevés

7.50 Nous avons noté que plusieurs options propres à entraîner des économies n'ont pas été mises en oeuvre en temps opportun ou n'ont pas été suffisamment explorées par l'équipe du projet. Par exemple, lorsqu'il est devenu clair en 1991 que le coût des projets cumulés d'Ottawa et de Winnipeg allait nettement dépasser le budget approuvé, l'équipe du projet a choisi de moderniser et d'agrandir un laboratoire existant à Ottawa plutôt que de construire un nouveau complexe distinct, comme celui qui était projeté. L'équipe estimait que cette option de modernisation permettrait d'économiser environ dix millions de dollars sans nuire à la mise en oeuvre des programmes. À notre avis, cette option viable aurait dû être envisagée plus tôt dans le processus de planification, même s'il n'y avait pas eu de contrainte budgétaire. Si cela avait été fait, le projet aurait bénéficié dès le départ d'une économie de dix millions de dollars et aurait permis d'éviter le débours de quelque deux millions de dollars en honoraires et frais pour travaux abandonnés sur l'option de laboratoire distinct.

7.51 En 1993, un membre de l'équipe du projet s'est inquiété parce que le projet risquait de dépasser le budget de quelque 15 millions de dollars. Il a cerné et porté à l'attention d'un cadre supérieur du Ministère plusieurs options économiques qui, croyait–il, ne nuiraient pas à la mise en oeuvre des programmes. Les mesures d'économie proposées consistaient à réduire la quantité de locaux de laboratoire de Santé Canada, à modifier certains paramètres architecturaux et à supprimer l'auditorium. Cependant, les autres membres de l'équipe du projet ne partageaient pas l'opinion selon laquelle le projet dépassait le budget et ils n'appuyaient pas les mesures d'économies proposées. À

notre avis, de par leur nature et leur importance, ces possibilités d'économies justifiaient un examen formel de la part du Comité de direction du projet.

Gestion et contrôle financiers

7.52 Des budgets réalistes, des mesures rigoureuses de contrôle des coûts et des rapports exacts présentés en temps opportun sont les composantes essentielles qui étayent un bon système de gestion et de contrôle financiers. Pour que le système fonctionne convenablement, les estimations budgétaires doivent être scrutées à la loupe et mises en question par les gestionnaires supérieurs et les fonctionnaires du Conseil du Trésor lorsqu'ils approuvent les projets. Cela permettrait un financement suffisant et éviterait l'approbation de fonds qui dépassent les besoins. Le budget approuvé constitue la référence en fonction de laquelle il est possible de mesurer le déroulement financier du projet. La présentation en temps opportun de rapports exacts sur les coûts réellement engagés, rapprochés des coûts budgétisés, permet aux décideurs de régler tout problème d'écart ou d'exception important. À notre avis, le projet de Winnipeg nécessitait une gestion et un contrôle financiers plus rigoureux.

Le budget préliminaire du projet était incomplet et les augmentations ultérieures insuffisamment étayées

7.53 En janvier 1989, Santé Canada et Agriculture Canada ont soumis une présentation conjointe au Conseil du Trésor demandant l'approbation préliminaire d'un projet visant l'élaboration d'un projet de 145 millions de dollars, dont 93,9 millions de dollars reliés au projet conjoint de Santé Canada et d'Agriculture Canada, à Winnipeg, et 51,1 millions de dollars pour le Centre canadien de lutte contre les maladies, à Ottawa. Les ministères ont fait savoir au Conseil du Trésor que le budget de 145 millions de dollars englobait les ressources nécessaires pour équiper et aménager les deux centres de façon à fournir des installations « clés en mains ». Or, nous avons noté que Travaux publics estimait alors que la réalisation de ce projet exigeait un budget plus réaliste d'environ 173 millions de dollars et que, pour cette raison, il n'a pas avalisé la présentation au Conseil du Trésor. Les fonctionnaires de Travaux publics ont informé les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor que les estimations de coûts étaient plus élevées, mais aucune mention de cette information n'a été faite dans la présentation au Conseil du Trésor.

7.54 En juin 1989, le Conseil du Trésor a donné une approbation préliminaire du projet à la condition que la préparation de l'avant–projet définitif ne commence pas tant qu'il n'aurait pas reçu l'assurance que les coûts projetés ne dépasseraient pas 145 millions de dollars. En mai 1991, après qu'il fut devenu manifeste que le projet ne pourrait pas être réalisé dans les limites du budget approuvé, un budget révisé de 183,5 millions de dollars a été demandé, dont 141,8 millions de dollars étaient réservés au complexe de Winnipeg. Les ministères ont mis l'augmentation des coûts sur le compte de l'inflation, de la TPS, des imprévus, des coûts d'aménagement du site et des coûts de consultation et de gestion du projet, 50 p. 100 de cette augmentation des coûts étant attribuée directement à l'inflation et à la TPS.

7.55 Nous avons analysé l'incidence de l'inflation et de l'entrée en vigueur de la TPS sur le budget du projet. D'après les données de Statistique Canada, il y a eu en réalité une légère diminution de l'inflation (dans l'indice des prix pour la construction d'immeubles non résidentiels), de 1989 à 1991. En ce qui concerne la TPS, nous avons calculé que l'incidence (après déduction de la taxe sur les ventes des fabricants) était inférieure à dix pour cent de l'augmentation des coûts. Par conséquent, nous concluons que l'incidence de ces deux facteurs représente moins de dix pour cent de l'augmentation et que le Conseil du Trésor n'a pas reçu une explication exacte des surcoûts du projet.

Le budget approuvé du projet ne reflète pas exactement ses coûts totaux

7.56 En août 1992, le Conseil du Trésor a approuvé le budget de 141,8 millions de dollars requis pour le complexe de Winnipeg. Nous avons constaté que la nature et l'étendue précises des activités qui devaient être financées par le budget n'avaient pas été clairement énoncées.

7.57 On nous a informés que les deux ministères avaient adopté des fondements différents pour préparer leurs budgets respectifs. Par exemple, le budget du projet prévoyait au total environ 10,5 millions de dollars pour les coûts de déménagement du personnel, les débours des clients et le matériel. Le budget d'Agriculture prévoyait 5,8 millions de dollars pour les achats de matériel tandis que Santé Canada, qui n'avait affecté que 650 000 dollars à ce chapitre dans le budget du projet, prélève maintenant environ 9,3 millions de dollars de son propre budget pour l'acquisition de matériel. Santé Canada finance également 9,6 millions de dollars supplémentaires puisés à d'autres sources que le budget du projet pour réinstaller le personnel muté à Winnipeg, tandis qu'Agriculture finance ces coûts avec la part qui lui revient des 141,8 millions de dollars du budget du projet. Nous avons également constaté que, pour administrer le projet, les ministères ont dépensé neuf autres millions de dollars prélevés sur des fonds non destinés au projet. La pièce 7.5 présente un coût total plus réaliste de la construction et de l'exploitation du complexe.

Pièce 7.5

Coûts totaux estimatifs du projet

Coûts à la création	**(millions de dollars)**	**Coûts permanents**	**(millions de dollars)**
Construction	101,4 *	Exploitation et maintenance	9,0
Biens d'équipement	25,2	Ressources différentielles pour les programmes scientifiques	4,0
Consultants	21,6	Subventions tenant lieu d'impôt foncier	2,2
Relocalisation du personnel	10,6		
Administration	9,0		
Travaux publics	8,2		
Total	**176,0**	**Total**	**15,2**

* Comprend un règlement au coût de 4,9 millions de dollars, par Travaux publics, d'une réclamation pour retard de la part du maître d'oeuvre. L'augmentation en conséquence du budget approuvé du projet demeure assujettie à l'approbation du Conseil du Trésor.

Source : Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments

7.58 À notre avis, une estimation claire et exhaustive du coût total du projet n'a pas été présentée au Conseil du Trésor, à l'étape de l'approbation définitive du projet, et ce coût total dépasse actuellement de quelque 34 millions le budget approuvé de 141,8 millions de dollars. Par conséquent, les ministres ont approuvé le projet sans avoir un tableau réaliste et complet de ce que le complexe allait coûter au contribuable canadien.

La démarche de l'équipe du projet qui consiste à « construire jusqu'à la limite du budget » n'a pas incité à l'économie

7.59 Comme dans la plupart des autres grands projets d'État que nous avons examinés, l'équipe chargée du projet a suivi la démarche « construisons jusqu'à la limite du budget » pour les besoins de l'élaboration du projet. Bien qu'elle vise le non–dépassement du budget global, cette approche n'incite pas à rechercher des possibilités d'économies et à réaliser un projet sans épuiser la totalité du budget, chaque fois que cela est possible. L'équipe du projet n'est en bout de ligne responsable que de rester dans les limites du budget total approuvé par le Conseil du Trésor, sans égard au fait que le budget puisse éventuellement être plus élevé que nécessaire. Par exemple, le budget approuvé intègre de nombreuses estimations de dépenses imprévues qui peuvent ne pas être nécessaires, mais celles–ci ne sont pas désignées comme telles ni comptabilisées à part de façon qu'on puisse assurer la rentabilité de leur utilisation. Les réserves pour carences de conception, les clauses pour éventualités prévues dans les contrats, les provisions pour inflation et autres risques représentent des montants élevés qui, à notre avis, doivent être approuvés, contrôlés et comptabilisés séparément du budget de base.

7.60 Les fonctionnaires de Travaux publics ont reconnu que de nombreux projets sont conçus de façon à absorber le budget prévu. Ils croient que cette attitude devrait changer, mais que cela devra passer par un changement de culture. Travaux publics étudie actuellement la façon dont les honoraires sont définis et payés, et à quels stades du contrat ils sont payés. Il croit que les contrats doivent être structurés de façon à inciter aux économies. Les contrats afférents au projet n'incitent pas les consultants à réduire les coûts, étant donné que les honoraires sont calculés selon un pourcentage des coûts de construction. Nous appuyons les efforts déployés par Travaux publics pour réformer les pratiques de passation de contrats dans le but d'inciter les chargés de projet à repérer les possibilités d'économies et à réaliser les projets sans épuiser la totalité du budget, chaque fois qu'ils le peuvent. Toutefois, les fonctionnaires de Travaux publics reconnaissent que des contrôles appropriés doivent être en place pour que les économies ne se fassent pas au détriment de la réalisation des programmes et n'aboutissent pas à un accroissement du coût total du cycle de vie du projet.

7.61 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait définir clairement la nature et l'étendue précises des activités que les budgets de projet approuvés sont destinés à financer. Le Secrétariat et les ministères devraient aussi insister sur l'obtention du meilleur rapport qualité–prix dans les décisions d'approvisionnement et concevoir des mesures qui incitent à ne pas dépenser la totalité du budget, chaque fois que cela est possible.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *La politique du Conseil du Trésor concernant l'approbation des projets inclut un objectif des coûts, une estimation des ressources totales à approuver par le Conseil du Trésor et nécessaires à la mise en oeuvre du projet. L'un des objectifs de l'examen des présentations des ministères effectué par le Conseil du Trésor est et continuera d'être de s'assurer que ces derniers ont mentionné tous les coûts de mise en oeuvre du projet dans l'approbation budgétaire demandée.*

La politique du Conseil du Trésor indique que « 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 ».

Le Secrétariat du Conseil du Trésor se concentrera davantage sur les options visant à réaliser des économies à même le budget global lors de l'examen des présentations ministérielles. Pour les ministères et les organismes dotés de budgets d'immobilisations, la capacité de payer devrait justifier leurs stratégies d'investissement et la valeur de l'argent devrait être ancrée dans leur philosophie de gestion.

Le Secrétariat ne croit pas qu'un régime d'incitation au niveau du projet en vue d'encourager la sous–utilisation des fonds budgétaires serait un moyen efficace de réaliser des économies. Il serait difficile d'imaginer un régime d'incitation qui n'aurait pas d'effet négatif en l'absence d'un processus d'approbation par le Conseil du Trésor

beaucoup plus rigoureux que celui qui existe actuellement. Par exemple, le Secrétariat pourrait craindre que l'incitation au partage des économies conduise les intéressés à gonfler les estimations des coûts et à relever les exigences de conception pour donner l'impression de rester en dessous du budget en réduisant les coûts et en faisant des économies.

7.62 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait revoir ses pratiques de passation des contrats et y inclure des clauses incitant à la réalisation d'économies dans les limites des budgets approuvés, sans pour cela compromettre les objectifs des projets. Le Ministère devrait également exiger que les réserves pour carences de conception, les clauses pour éventualités prévues dans les contrats et les provisions pour inflation et autres risques soient approuvées, contrôlées et comptabilisées séparément du budget de base.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *D'accord. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) cherche actuellement des moyens pour intégrer dans le processus contractuel des incitatifs rentables et efficaces qui contribueront à réduire les coûts. TPSGC élaborera des conseils pratiques et examinera la possibilité d'adopter officiellement la présentation de rapports sur les modifications apportées aux réserves pour conception et aux éventualités relatives aux contrats.*

La communication des écarts budgétaires doit être améliorée

7.63 Une vérification interne du complexe de Winnipeg a révélé, ce que notre propre travail a confirmé, que des composantes et des montants du budget étaient souvent réaffectés à l'intérieur du budget approuvé. Qui plus est, nous avons remarqué que les coûts réels n'étaient pas présentés selon les mêmes règles que les coûts prévus dans le budget. Même si nous reconnaissons qu'il est nécessaire de réaffecter les fonds du budget lorsqu'on dispose de plus d'information, nous croyons que la source, la justification et l'approbation de ces changements devraient être claires et bien étayées. Par exemple, nous avons relevé que les augmentations des coûts de consultants, d'un total de 10,2 millions de dollars, avaient été financées à partir du budget approuvé, mais nous n'avons pas vu clairement quels éléments du budget avaient généré des économies pour financer ces augmentations.

7.64 Nous avons remarqué que l'équipe de gestion du projet ne s'est pas servie de méthodes prévisionnelles pour estimer les futures augmentations de coûts possibles. Elle pensait qu'à cause de la nature unique et complexe du projet, les prévisions officielles ne pouvaient pas constituer des outils de gestion rentables et fiables. À notre avis, la technique prévisionnelle utilisée par l'équipe de gestion du projet ne permettait pas de tenir compte des écarts par rapport au budget et au calendrier. Nous avons remarqué que dès 1996, l'équipe de gestion signalait aux sous–ministres et aux ministres que le projet était en avance sur le calendrier et qu'il restait dans les limites du budget. À notre avis, les risques de retard et de dépassement du budget étaient très réels.

Non–conformité aux politiques du Conseil du Trésor

7.65 Nous avons remarqué plusieurs cas où Travaux publics avait outrepassé son pouvoir de dépenser et où le Conseil du Trésor avait accordé rétroactivement son autorisation. Dans l'un des cas, nous avons découvert qu'en juin 1996, Travaux publics avait dépassé d'environ 500 000 $ l'autorisation de paiement accordée par le Conseil du Trésor avant de se rendre compte de son erreur. Toutefois, dans sa demande d'autorisation de payer ce montant supplémentaire, le Ministère n'a pas informé le Conseil du Trésor que les sommes visées par la demande avaient déjà été versées.

7.66 Nous avons aussi noté l'absence de rapports sur l'état d'avancement du projet et la piètre qualité des rapports sur ses coûts qui ont été soumis au Conseil du Trésor. Nous sommes préoccupés de l'absence de rapports semi–annuels sur l'avancement de ce grand projet d'État, comme l'exigent les politiques du Conseil du Trésor. Le point qui nous préoccupe le plus, toutefois, est l'exactitude et le caractère intégral des déclarations qui figurent dans diverses présentations au Conseil du Trésor, comme celles qui justifient les augmentations des coûts du projet; elles ne semblent pas concorder avec les données recueillies lors de notre vérification.

7.67 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'assurer que les ministères soumettent des rapports sur l'état d'avancement des projets, conformément aux politiques du Conseil du Trésor sur la gestion des grands projets d'État.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor appuie cette recommandation. Même si une ancienne politique exigeait la présentation semestrielle de l'information sur l'avancement du projet, elle a depuis été révisée pour inclure la présentation de l'information à des étapes clés préétablies d'un projet. Cela devrait améliorer la communication de l'information. En fin de compte, les ministères et les ministres sont responsables de l'exécution du travail à accomplir et les résultats prévus doivent être obtenus d'une manière cohérente avec la politique du Conseil du Trésor et avec son approbation. Des corrections et des ajustements aux programmes peuvent s'avérer nécessaires en cours de route. Lorsque les autorisations doivent être réévaluées, les ministères sont chargés d'appliquer les mesures correctives et d'obtenir les approbations nécessaires auprès du Conseil du Trésor.*

Cadre de gestion et de contrôle du projet

Deux vérifications internes ont révélé des carences préoccupantes dans les pratiques de gestion des premières étapes du projet

7.68 Un cabinet du secteur privé, mandaté par les deux ministères clients, a effectué deux vérifications internes du projet de Winnipeg et en a fait rapport en novembre 1992 et en juin 1996. Les deux rapports mettaient l'accent sur la qualité du cadre de gestion et de contrôle du projet.

7.69 Le premier rapport recommandait notamment d'améliorer les pratiques d'établissement du budget, de définir et de contrôler les réserves pour éventualités et de renforcer le processus de revue de l'avant–projet. Le rapport faisait également état du peu de mesures d'incitation à réaliser le projet à un coût inférieur au budget approuvé par le Conseil du Trésor.

7.70 Le deuxième rapport portait sur le suivi des recommandations formulées dans le premier rapport et concluait que la majorité d'entre elles n'avaient été mises en oeuvre qu'en partie ou qu'elles ne l'avaient pas été du tout. Il recommandait que l'équipe du projet fasse la preuve que la conception des nouveaux laboratoires avait respecté les critères des *Lignes directrices en matière de biosécurité en laboratoire* de Santé Canada, et que la présence sur le chantier des spécialistes des ministères clients était justifiée par la nature des activités de construction qui devaient s'y dérouler. Le rapport mentionnait également que les parties n'avaient pas conclu d'entente sur un calendrier de construction réaliste, ni convenu d'un plan de contrôle de la mise en service, et que l'entente sur le contrôle et la vérification de la construction était fondée sur un calendrier de construction non approuvé. Le rapport réitérait la recommandation concernant l'amélioration des pratiques en matière de budgétisation, de prévision et de rapports.

7.71 Nous avons constaté que les gestionnaires avaient pleinement donné suite à la recommandation selon laquelle il fallait démontrer que la conception des laboratoires reflétait les lignes directrices en matière de biosécurité, et qu'ils avaient donné suite à plusieurs autres recommandations à des degrés divers. Certaines recommandations avaient été jugées rétrospectives et non utiles à l'achèvement du projet.

Il faut améliorer la sélection des consultants et les pratiques de gestion pour atténuer les risques d'accroissement des coûts

7.72 En décembre 1986, le ministre de Travaux publics avait approuvé une liste de sept cabinets invités à soumettre des propositions portant sur la conception, pour Santé Canada, d'un nouvel édifice de bureaux et de laboratoires de haute biosécurité dans la région de la capitale nationale. L'édifice devait abriter le Laboratoire de

lutte contre la maladie et le Bureau de biologie. En mai 1987, les propositions des sept cabinets ont été évaluées dans les règles par un comité de Travaux publics et une des propositions a été retenue. Nous n'avons pu examiner la manière dont le comité avait classé les propositions les unes par rapport aux autres parce que Travaux publics n'avait pas conservé la documentation à ce sujet.

7.73 En septembre 1987, avant que le contrat soit officiellement octroyé, on a décidé de déménager une partie du projet de Santé Canada à Winnipeg, au Manitoba. On a aussi décidé que la demande d'Agriculture concernant le nouveau laboratoire de virologie d'abord prévu à Nepean, en Ontario, serait intégrée au nouveau projet du complexe de Winnipeg. Aux yeux de certains responsables du projet, ces décisions avaient nettement changé la portée du projet. Ils craignaient que le fait de confier ce projet au consultant qui avait été retenu à l'origine pour un projet foncièrement différent pourrait être perçu comme une manoeuvre sapant l'équité du processus de sélection des consultants. D'autres gestionnaires croyaient quant à eux que, malgré le changement de portée et de coût, l'objet global du nouveau projet était semblable à celui du projet d'origine et qu'un nouvel appel de propositions prendrait du temps et accroîtrait les coûts, tant pour l'État que pour les consultants concernés.

7.74 Vu la nature et l'importance du changement de portée et vu le risque élevé que l'attribution du contrat sur la base d'un projet foncièrement différent passe pour une manoeuvre compromettant l'équité du processus de sélection des consultants, nous pensons que le Comité de direction du projet n'a pas suffisamment motivé sa décision de ne pas procéder à un nouvel appel d'offres.

7.75 Pour des projets aussi importants et complexes que celui de Winnipeg, nous nous serions attendus que les contrats passés avec les consultants soient adaptés de façon à tenir compte de problèmes contractuels spécifiques au projet. Au lieu de cela, nous avons constaté que, conformément à sa politique ministérielle d'alors, Travaux publics avait utilisé la convention de conseil standard qu'il a élaborée pour la situation « normale » d'un projet moins important géré par un consultant intervenant depuis son cabinet et sous–traitant avec des consultants de son choix, situés habituellement non loin des consultants principaux. Tout au long du déroulement du projet, les conventions entre Travaux publics et les consultants principaux, et à certains moments, avec les sous–traitants, ont donné lieu à des différends sur des questions qui n'avaient pas été clairement stipulées dans la convention de conseil et qui ont entraîné des frais supplémentaires. En voici des exemples :

- absence de définition de ce qui constituait l'estimation du coût de construction approuvé sur laquelle étaient fondés les honoraires du consultant;

- flou de la méthode utilisée pour calculer les honoraires du consultant qui se rapportent aux postes du fonds pour éventualités;

- absence de définition de ce qui constitue des erreurs et des omissions de conception;

- interprétation des clauses sur les temps de déplacement et la localisation du consultant;

- interprétation de la question de savoir si certains honoraires étaient fondés sur le calendrier plus court, non approuvé, prévu par l'entrepreneur, ou sur le calendrier indiqué dans la convention.

7.76 La pièce 7.5 décrit en détail les coûts estimatifs du projet. Le coût des services de consultants, y compris les honoraires de Travaux publics et les frais d'administration des ministères a atteint en tout 38,8 millions de dollars. Nous croyons que ces coûts sont élevés car ils représentent environ 38 p. 100 des coûts de construction, ou 31 p. 100 des coûts cumulatifs de la construction et de l'équipement. Les responsables du projet reconnaissent que les coûts sont plus élevés que prévu et ils attribuent l'augmentation à plusieurs facteurs. Les retards dans l'ordonnancement et la construction ont contraint à garder du personnel sur le chantier pendant des périodes plus longues que prévu. Un grand nombre de consultants et de responsables du projet ont dû faire de fréquentes navettes entre le chantier et leur cabinet, depuis six villes dispersées au Canada. La décision de Santé Canada d'engager ses

propres consultants pour examiner le travail des consultants principaux a également contribué à alourdir sensiblement les coûts des services de consultants.

7.77 À notre avis, les mesures suivantes auraient permis d'économiser plusieurs millions de dollars :

- installer à Winnipeg le personnel qui travaillait à plein temps sur le projet;
- éliminer la nécessité d'engager de nouveaux consultants pour examiner le travail des consultants principaux;
- renforcer les ententes contractuelles pour y tenir compte des problèmes contractuels spécifiques au projet.

7.78 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait faire en sorte que les contrats passés avec les consultants soient adaptés à chaque projet particulier et il devrait mieux surveiller le rendement de l'entrepreneur.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *Depuis 1993, TPSGC a adapté une nouvelle norme en modifiant considérablement la présentation du contrat de consultants, en collaboration et en consultation avec les associations professionnelles. Cette présentation permet d'adapter les contrats à divers genres de travaux à réaliser, de respecter les normes des associations professionnelles, tout en offrant la souplesse nécessaire pour permettre d'élaborer la portée des travaux en fonction des particularités de chaque projet. TPSGC continue à réviser l'entente standardisée afin de couvrir les situations spécifiques des projets.*

La régie du projet ainsi que la « chimie » et les taux de rotation au sein de l'équipe responsable ont hypothéqué la bonne réalisation du projet

7.79 Un ingrédient clé du succès est la désignation d'un centre de leadership investi du pouvoir et de la responsabilisation appropriés pour la conduite du projet, du début jusqu'à la fin. Dans les projets entrepris par plusieurs ministères, il est indispensable que les participants acceptent d'être une équipe qui collabore à la réalisation des objectifs globaux du gouvernement. L'instauration de l'esprit d'équipe exige la confiance et le respect pour les rôles et les responsabilités des diverses parties.

7.80 Nous avons constaté que le cadre et les pratiques de contrôle et de gestion expliquent en partie l'incapacité de l'équipe du projet de prévenir ou de régler plus efficacement certains des problèmes rencontrés pendant le projet, y compris les dépassements de coûts et les retards de construction. Au cours de ce projet, le processus décisionnel a été rendu plus difficile et plus complexe en raison du fait qu'il y avait deux ministères clients dont les exigences de programmes et les options préférées ne coïncidaient pas fréquemment. Il en est résulté souvent des négociations et des débats avant que l'on s'entende pour aller de l'avant.

7.81 Nous avons relevé plusieurs cas où les ministères clients avaient de la difficulté à s'entendre sur la meilleure façon de résoudre les problèmes; durant les premières étapes, l'absence d'esprit d'équipe chez les responsables du projet a caractérisé le climat de travail. La pièce 7.6 fournit un exemple des difficultés rencontrées pour parvenir à un consensus; dans ce cas précis, la décision portait sur le type d'autoclave (stérilisateur) le mieux indiqué. Nous avons aussi noté, toutefois, que le travail d'équipe et la collaboration s'étaient nettement améliorés à partir du milieu de l'année 1995, après que Santé Canada eut réorganisé sa méthode de gestion du projet et son personnel responsable.

Pièce 7.6

Étude de cas - Les autoclaves

En 1992, les besoins et les spécifications en matière d'autoclaves (stérilisateurs) ont fait l'objet de nombreuses réunions et examens par

le personnel du projet, y compris par les consultants principaux. Dans les documents d'appel d'offres diffusés en mai 1993, deux entreprises sont apparues comme des fournisseurs acceptables de ces autoclaves. L'offre présentée par le maître d'oeuvre identifiait le fournisseur A comme sous–traitant pour la fourniture des autoclaves. Or, en janvier 1994, le fournisseur B s'est plaint à Travaux publics qu'il aurait dû obtenir le contrat de sous–traitance, faisant valoir que le matériel du fournisseur A n'était pas conforme aux spécifications du contrat.

En avril 1994, les consultants engagés par Santé Canada pour son propre compte pendant toute la durée du projet ont remis un rapport dans lequel ils exprimaient leurs objections relativement à la décision d'utiliser le matériel du fournisseur A, affirmant que les autoclaves de ce fournisseur ne satisfaisaient pas aux critères essentiels exigés pour les laboratoires de niveaux 3 et 4 de biosécurité.

Les consultants principaux se sont plaints qu'ils passaient un temps excessif à répondre à des accusations et à des insinuations mensongères concernant le matériel du fournisseur A et, que depuis deux ans, ils n'avaient pas réussi à obtenir de Santé Canada la spécification des caractéristiques indispensables que les autoclaves devaient présenter. Ils ont aussi signalé que le cahier des charges avait été rédigé de façon à permettre aux deux fournisseurs de soumissionner sur une base égale, comme l'exigeaient les ministères clients, et que malgré toutes ces préoccupations, Santé Canada n'avait pas encore délivré de demande formelle pour que le fournisseur B puisse livrer ses autoclaves.

Travaux publics a informé les ministères clients que les consultants principaux, après avoir examiné les dessins industriels du matériel du fournisseur A, avaient conclu que celui–ci répondait aux spécifications. Travaux publics a demandé à Santé Canada de reconnaître les faits suivants :

- Le rejet du matériel du fournisseur A avait été demandé par Santé Canada pour des motifs de biosécurité, et le fournisseur B était le seul fournisseur apte à fournir du matériel répondant aux critères de biosécurité.

- Le fournisseur A risquait de réclamer des dommages–intérêts puisque son matériel avait dans un premier temps été jugé acceptable, et ces dommages–intérêts devraient être assumés par Santé Canada.

- Le fournisseur B ne fournirait que les autoclaves destinés aux laboratoires de Santé Canada.

Santé Canada n'a jamais officiellement répondu à cette demande.

Le gestionnaire du projet de Travaux publics a demandé l'aide du Comité de direction du projet pour résoudre la divergence d'opinion entre Santé Canada et les consultants principaux. Le Comité de direction s'est prononcé en faveur de l'entrepreneur d'origine (le fournisseur A). Le résultat net de ces vicissitudes fut de semer l'acrimonie au sein de l'équipe du projet et de créer des retards en raison du temps que l'on a mis pour arriver au consensus.

7.82 Les consultants principaux ont noté la divergence des points de vue entre les ministères clients et Travaux publics sur les questions qui avaient trait à la portée du projet, à la conception et aux opérations. À notre avis, pendant les premières phases du projet, il n'existait pas chez toutes les parties un sentiment d'engagement envers le projet, ce qui s'est souvent manifesté par des désaccords et un manque d'esprit d'équipe.

7.83 Bien que Travaux publics soit le pouvoir contractant chargé d'exécuter le projet, Santé Canada a jugé nécessaire de dépenser 1,6 million de dollars en engageant les services d'un autre consultant chargé d'examiner l'énoncé du projet, les avant–projets et les avis de modification envisagée. La situation a exaspéré Agriculture, Travaux publics et les consultants principaux parce qu'elle ralentissait l'évolution du projet et créait une atmosphère de remise en question sur des points à l'égard desquels le consultant de Santé Canada n'avait en dernier ressort aucune responsabilité. Nous avons appris que très peu de recommandations du consultant distinct avaient été appliquées dans le projet.

7.84 Le Comité de direction du projet était chargé de l'orientation et de la conduite générales du projet. Au début, il se composait de trois sous–ministres adjoints provenant de Santé Canada, d'Agriculture et de Travaux publics, respectivement. En juillet 1995, le Comité est passé à cinq membres, soit deux sous–ministres adjoints de Santé Canada et trois sous–ministres adjoints d'Agriculture, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et de Travaux publics, pour mieux tenir compte des problèmes de gestion du complexe. Nous avons noté que pendant la

durée du projet, 13 membres différents se sont succédé au Comité pour des mandats de deux à trois ans chacun. À notre avis, le taux de rotation élevé et l'obligation de prendre des décisions consensuelles ont dilué la fonction de reddition de comptes du projet. Nous croyons que ce manque de continuité et de responsabilisation dans le cadre de contrôle et de gestion explique, du moins en partie, la définition inadéquate du coût du projet et du calendrier de construction, ainsi que le nombre des réclamations en dommages–intérêts et l'importance des sommes réclamées**.**

7.85 Dans les projets futurs qui impliqueront plus d'un ministère client, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce qu'une seule autorité soit désignée comme l'autorité principale qui représentera les intérêts de tous les ministères clients et qui sera tenue responsable des résultats du projet, comme l'exigent les politiques du Conseil du Trésor sur la gestion des projets d'immobilisations.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *La politique du Conseil du Trésor précise qu'une seule autorité doit être établie aux fins de la gestion et de la responsabilisation. Les structures organisationnelles complexes et les coentreprises peuvent avoir besoin de comités directeurs afin de tenir compte des intérêts de l'ensemble des parties lors de l'exécution de projets importants. Dans de telles situations, des mécanismes peuvent être mis en place pour aider au règlement des différends et faciliter la direction efficace et efficiente du projet à l'intention de l'autorité principale.*

Réponse de Santé Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments : *Les trois ministères et l'Agence estiment que les Canadiens peuvent être fiers de cet établissement de classe internationale, qui ajoute à la solide renommée de notre pays comme chef de file dans le milieu scientifique, et lui assure une place de premier plan dans le domaine de la santé humaine et animale. L'équipe de gestion du projet s'est montrée à la hauteur des défis que représente la régie d'un projet spécial et complexe pendant toute une décennie : il a fallu planifier et prendre des mesures en fonction de trois révisions du code du bâtiment; se conformer aux exigences de tous les niveaux d'approbation ministériels; et surtout, s'adapter au roulement du personnel, à des changements majeurs au Ministère, à l'évolution des programmes, et aux progrès rapides de la technologie.*

Une meilleure gestion des ordres de modification aurait réduit les coûts assumés par l'État

7.86 Comme pour tout projet complexe, des modifications ont été apportées aux plans, aux cahiers des charges et aux contrats. Ces modifications ont été mises en oeuvre par le mécanisme des avis de modification envisagée et des ordres de modification; l'avis de modification, après approbation, devient un ordre de modification. Le travail exécuté aux termes d'un ordre de modification coûte habituellement plus cher parce qu'il n'est pas assujetti à l'appel d'offres et qu'il engendre des frais d'administration nettement plus élevés lorsque plusieurs fournisseurs entrent en jeu. Les modifications de contrat accroissent aussi le risque de coûts supplémentaires qui découlent des réclamations pour préjudices causés par les retards.

7.87 Nous avons remarqué que les travaux réalisés aux termes des ordres de modification ont été financés à partir de deux sources, soit un fonds pour éventualités de 7,2 millions de dollars et des liquidités de réserve de 12,2 millions de dollars. Ces dernières étaient prévues au contrat du maître d'oeuvre et étaient destinées à l'achat de certains articles dont on savait qu'ils étaient requis, mais dont on ne pouvait déterminer les spécifications avant la passation du contrat, par exemple, les armoires et l'équipement de laboratoire et les dispositifs de contrôle. Trente et un ordres de modification totalisant 10,5 millions de dollars ont été imputés aux liquidités de réserve. Quant aux modifications de contrat financées à partir du fonds pour éventualités, 926 avis de modification ont été soumis, dont 677 ont été approuvés en tant qu'ordres de modification qui ont coûté en tout 7,6 millions de dollars; 179 avis ont été annulés et 70 restent à régler.

7.88 Nous avons constaté que les ordres de modification avaient été généralement bien administrés; ils étaient bien documentés, consignés et contrôlés, et l'exécution des travaux avait été vérifiée avant le paiement. Par contre, un grand nombre d'avis de modification avaient été mal gérés. Bon nombre des avis de modification envisagée ont

mis longtemps avant d'être approuvés en tant qu'ordres de modification; plusieurs ont mis dix mois et deux ont mis 22 mois. Dans certains cas, nous avons noté que les modifications du cahier des charges avaient contribué à retarder le processus d'approbation des modifications du contrat et avaient entraîné des coûts supplémentaires. Dans de nombreux autres cas, les retards étaient attribuables à l'énorme écart entre le prix estimé par les consultants principaux et le prix demandé par le maître d'oeuvre, écarts qui, dans notre échantillon, atteignaient en moyenne 330 p. 100, et qui, dans deux cas précis, ont dépassé 2 300 p. 100.

7.89 Les retards et les modifications ont donné lieu à des débours inutiles. Dans un de ces cas, à cause des délais pour obtenir l'approbation des ministères clients, les portes bioétanches spéciales ont coûté 148 000 $ de plus que le prix fixé au départ. Dans un autre cas, des désaccords entre les clients sur la nécessité de modifier certains autoclaves ont entraîné des coûts supplémentaires de 71 000 $ occasionnés par le stockage et la modification des autoclaves déjà en cours de fabrication.

7.90 La classification des modifications en tant qu'« erreurs et omissions » a posé des problèmes à Travaux publics pour de nombreux projets. La convention de conseil standard à laquelle Travaux publics a recours stipule que « le consultant ne peut prétendre à des honoraires relativement à des coûts qu'il supporte pour corriger des erreurs ou des omissions touchant l'exécution des services qui lui sont imputables, ou qui sont imputables à ses employés ou agents, ou à des personnes pour lesquelles il s'est porté garant de la bonne exécution des services ». Toutefois, la convention de conseil ne fournit pas de définition d'« erreurs et omissions ». Travaux publics s'en tient au principe selon lequel les erreurs et omissions s'appliquent aux avis de modification ou ordres de modification délivrés pour corriger un problème qui découle du manque de coordination entre les architectes et les ingénieurs pendant l'élaboration des plans et du cahier des charges, ou à des détails incomplets ou impossibles à réaliser. Dans ces cas, le consultant n'a pas droit à des honoraires.

7.91 Les consultants principaux font valoir qu'ils n'ont jamais accepté la définition des « erreurs et omissions » de Travaux publics et ils croient que « poursuite des travaux de conception » serait un libellé plus équitable; ils réclament environ 400 000 $ en rémunération supplémentaire. Ils soutiennent qu'aucun jeu de plans ni qu'aucun cahier des charges n'est parfait et qu'il n'est pas raisonnable d'attendre des consultants des avant–projets exempts de toute erreur, dans tout projet quel qu'il soit, en particulier dans des projets de grande envergure comme celui du complexe de Winnipeg.

7.92 À notre avis, il aurait fallu trouver une solution aux désaccords majeurs sur ce qui constitue une erreur ou une omission et non laisser ceux–ci persister pendant toute la durée du projet, étant donné que les moyens dont l'État dispose pour négocier avec les consultants diminuent normalement à mesure que le projet avance.

7.93 En concertation avec les associations d'architectes et d'ingénieurs, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait définir clairement ce qui constitue des erreurs et des omissions de conception, établir les responsabilités à leur égard et intégrer cette définition et ces responsabilités dans les contrats.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *D'accord.*

Les besoins en biens d'équipement et les coûts de ceux–ci sont mal justifiés et des biens ont été achetés à l'avance, et en excédent des besoins

7.94 Les biens d'équipement font partie intégrante des opérations qui seront effectuées dans les nouveaux laboratoires de Winnipeg. Dans les documents d'approbation du projet, les ministères ont estimé les achats de biens d'équipement à environ 23 millions de dollars, mais la somme affectée à ce poste du budget n'est que de 18,5 millions de dollars. Les 4,5 millions de dollars restants ont été désignés par Santé Canada comme une somme qui sera nécessaire quand les laboratoires de Winnipeg commenceront à être exploités et que les biens d'équipement

actuels auront atteint la fin de leur vie utile. À la fin de notre vérification sur place, les ministères avaient acquis pour environ 25,2 millions de dollars de biens d'équipement pour le complexe de Winnipeg.

7.95 On nous a informés que toutes les demandes d'achat de biens d'équipement avaient été examinées et mises en question pour s'assurer que seuls des biens nécessaires avaient été achetés. Or, les ministères n'ont pas été en mesure de nous fournir la documentation ni l'analyse qui étayaient leurs estimations initiales des besoins en biens d'équipement. Nous avons constaté qu'Agriculture avait surestimé son budget d'équipement d'environ 1,7 million de dollars, dans le but d'utiliser l'excédent comme une réserve pour imprévus. Nous comprenons mal pourquoi Santé Canada n'a pas inclus les besoins totaux en biens d'équipement dans le budget du projet. Nous avons remarqué toutefois que la valeur totale de l'équipement acheté par Santé Canada est maintenant plus de deux fois supérieure à celle qui avait été prévue. Nous en concluons donc que le Ministère n'avait ni planifié ni budgétisé avec exactitude ses besoins en biens d'équipement.

7.96 Nous avons relevé plusieurs cas où des achats excédant les besoins ont été effectués à l'avance, pour un total de plus de deux millions de dollars. La pièce 7.7 montre un exemple d'achat de biens d'équipement qui dépasse les besoins. Nous avons également relevé qu'entre janvier 1996 et mars 1997, Santé Canada a acheté pour un total de 1,9 million de dollars de matériel qui est entreposé actuellement à Ottawa et à Winnipeg.

Pièce 7.7

Étude de cas - Installation de destruction des déchets

Les spécifications originales figurant dans le contrat du maître d'oeuvre prévoyaient l'installation d'un incinérateur, d'un coût estimatif de 1,1 million de dollars, qui serait utilisé pour incinérer tous les déchets produits par les laboratoires avant de les envoyer dans un dépotoir de la région. Nous avons appris qu'au cours d'un exercice de compression des coûts, le maître d'oeuvre avait affirmé qu'on pouvait acheter un incinérateur pour 700 000 $. Finalement, c'est un compacteur jumelé à un déchiqueteur et à un autoclave qui a été acheté à la place de l'incinérateur, au coût de 410 390 $.

Le contrat avait d'abord prévu l'utilisation d'un incinérateur par souci d'apaiser les craintes du public au sujet de l'élimination des déchets produits dans le complexe de laboratoires. Cette exigence a ensuite été réduite; un compacteur de déchets jumelé à un autoclave serait suffisant. Or, l'unité de compactage des déchets est installée à l'extérieur des aires de confinement des laboratoires et les protocoles exigent la décontamination de tous les déchets avant leur évacuation des aires de confinement. De ce fait, il n'est apparemment pas nécessaire de traiter les déchets dans un autoclave. Nous avons appris que, pour les besoins qui doivent être remplis, un compacteur de déchets ordinaire aurait suffi et qu'on aurait pu le louer à un coût annuel d'approximativement 7 200 $.

Agrément et mise en service

L'agrément et la mise en service ont été généralement bien gérés, mais l'ordonnancement des tests a engendré des problèmes et des coûts accrus pour l'État

7.97 Le processus d'agrément et de mise en service est une suite ordonnée de tests dont les résultats sont validés en fonction de critères de rendement escompté qui portent sur tous les éléments des installations physiques, de l'équipement, des systèmes et des systèmes intégrés. Dans le projet qui nous occupe, le processus d'agrément et de mise en service prévoyait un examen en trois phases : par le personnel du chantier (phase I), par des spécialistes indépendants des techniques et des questions réglementaires (phase II) et par un comité d'experts internationaux des domaines de la santé humaine et de la santé animale (phase III).

7.98 Le programme de contrôle et de vérification de la construction disposait d'un budget de 5,3 millions de dollars. Il était fondé sur le calendrier de construction proposé en mai 1994 par le maître d'oeuvre et qui fixait au 30 juin 1996 l'acceptation provisoire. Le coût total réel de ce programme n'est pas connu à ce jour parce que des comptes distincts n'ont pas été ouverts de manière à ce que les coûts soient inscrits et déclarés de la même façon qu'ils ont été budgétisés.

7.99 À la fin de notre vérification sur place, les tests des systèmes intégrés avaient été effectués pour la majorité de la partie du complexe qui relève de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et avaient donné des résultats satisfaisants. La direction nous a informés que, postérieurement à notre vérification sur place, tous les systèmes auront été testés d'ici avril 1998.

7.100 Nous avons remarqué que l'équipe d'agrément et de mise en service de Travaux publics a participé à tous les aspects de la validation des tests et de l'acceptation des systèmes. L'équipe a acquis une expérience de première main en travaillant sur les systèmes et elle a reçu une formation et un soutien techniques de la part des consultants principaux et du maître d'oeuvre. Un bon nombre des membres de cette équipe sont maintenant responsables de l'exploitation et de l'entretien du complexe.

7.101 La direction nous a informés que tous les employés seront formés aux procédures de laboratoire et à la manutention sécuritaire des organismes infectieux et de l'équipement avant que les laboratoires n'entrent en exploitation. Lorsque les laboratoires seront opérationnels, le bureau des services de sécurité et de protection environnementale du complexe sera chargé de contrôler les programmes, les procédures suivies par le personnel et l'entretien des laboratoires pour s'assurer que toutes les exigences de sécurité continuent d'être respectées.

7.102 Globalement, nous avons trouvé que le programme d'agrément et de mise en service était généralement bien géré. Nous avons constaté toutefois que la décision d'organiser le calendrier de ce programme en fonction d'un calendrier de construction non approuvé a fait perdre du temps et de l'argent, car il a fallu différer et reprogrammer des tests, ce qui a entraîné le transfert à l'État de responsabilités et de coûts qui incombaient au maître d'oeuvre.

Conclusion

L'exécution de ce projet complexe a été une réussite, mais des pratiques de gestion plus solides auraient réduit les coûts pour l'État

7.103 Nous concluons que ce complexe de laboratoires exceptionnel répond aux exigences formulées par les ministères clients et que, dans certains cas, il les dépasse. Les fonctionnaires de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont fait savoir qu'ils en étaient très satisfaits. Ils sont convaincus qu'une fois tous les postes pourvus, le complexe leur permettra de mener à bien, et ce de façon sécuritaire, les programmes qui relèvent de leur mandat et d'être à l'avant–garde de la recherche sur les maladies de l'homme et de l'animal.

7.104 Les projets d'immobilisations obligent l'État à débourser des capitaux importants au moment de leur réalisation et à assumer, pendant tout le cycle de vie de l'actif immobilisé, des coûts d'exploitation et d'entretien souvent encore plus élevés. Il est essentiel que les ministères fournissent au Conseil du Trésor les meilleures estimations possibles des coûts totaux d'un projet avant que celui–ci ne soit irréversiblement entamé. Il est tout aussi important qu'en approuvant les projets, le Conseil du Trésor fasse savoir clairement ce qui a été approuvé, de façon que les cadres supérieurs puissent être tenus responsables des résultats des projets. Dans le projet qui nous occupe, nous avons noté des lacunes dans ces deux domaines.

7.105 Nous avons relevé un certain nombre de cas où les politiques et les approbations du Conseil du Trésor n'ont pas été respectées et où la mise en oeuvre du projet s'est déroulée sans souci de l'économie et de l'efficience. L'information fournie au Conseil du Trésor pour approuver et contrôler ce grand projet d'État n'était pas à la hauteur de ce qu'exigent les politiques du Conseil du Trésor. Le projet a été entamé sans une analyse satisfaisante des besoins et des options. Le cadre organisationnel et les processus décisionnels appliqués à la gestion de ce projet complexe ont été à l'origine de retards coûteux et d'un environnement turbulent de gestion du projet. À notre avis, ces facteurs ont engendré un manque d'économies dont le montant totalise au moins cinq millions à dix millions de dollars.

Le défi consistera à tirer pleinement parti de ces installations dispendieuses de classe internationale

7.106 À la fin de notre vérification sur place, de nombreux postes scientifiques clés n'avaient pas encore été pourvus. En outre, les ministères clients travailleront dans un domaine qui ne leur est pas familier lorsqu'ils commenceront à former leur personnel professionnel aux procédures de laboratoire de niveau 4, ce qui n'a jamais encore été fait au Canada. Qui plus est, il faudra que les tests des systèmes et des systèmes intégrés prévus dans le programme de mise en service soient tous terminés avec succès avant que les laboratoires ne puissent entrer en exploitation pour de bon. Tout retard important dans l'exécution de ces étapes cruciales aboutirait à des inconvénients majeurs pour les ministères puisque ceux–ci seraient contraints de continuer à exploiter des installations parallèles dans la région de la capitale nationale pour assurer leur capacité d'intervention.

7.107 Les ministères clients devront aussi s'efforcer d'optimiser l'utilisation de la superficie de laboratoire qu'offre le complexe, superficie qui dépasse actuellement le taux prévu d'occupation, et étudier des possibilités de recouvrement des coûts.

7.108 Il s'agit du premier complexe dans le monde à regrouper des laboratoires qui s'intéressent à la fois aux maladies de l'homme et aux maladies de l'animal. Le complexe devrait accroître les possibilités de solutions scientifiques en permettant aux spécialistes de la santé humaine et animale de travailler en collaboration dans une installation unique. La cohabitation des deux fonctions a aussi probablement donné lieu à des économies par rapport à la construction de deux installations distinctes.

7.109 Cependant, une fois que les laboratoires seront entièrement opérationnels, des problèmes d'exploitation éventuels pourraient poser un défi. Certes, le complexe pourrait créer des possibilités de synergie et de collaboration entre les ministères, mais il se pourrait que les priorités fonctionnelles concurrentes qui ont causé des difficultés durant sa conception et sa construction viennent contrecarrer la matérialisation de ces avantages. Nous continuerons à suivre les mesures prises par les cadres supérieurs en vue de tirer le plein rendement de ces nouvelles installations.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectif de déterminer si le complexe de laboratoires construit répond aux exigences qui avaient été formulées par les ministères clients et aux politiques et approbations du Conseil du Trésor concernant le projet, et si la construction s'est déroulée avec un souci de l'économie et de l'efficience.

Étendue

Nous avons examiné les principaux aspects de la conception et de la construction de ce grand projet d'État en nous reportant aux phases généralement acceptées d'une bonne planification et d'une bonne mise en oeuvre du projet. Plus particulièrement, nous avons examiné la définition des besoins et la formulation des exigences, l'analyse des options, la définition du projet et son approbation, la conception et l'adjudication des contrats, les phases de construction ainsi que celle d'agrément et de mise en service. Cette dernière n'était pas terminée au moment où prenait fin notre vérification sur place.

Notre vérification n'était pas tant destinée à répondre à la question de savoir si les laboratoires de Winnipeg sont sécuritaires qu'à vérifier la mesure dans laquelle l'équipe du projet pouvait faire la preuve que les laboratoires sont sécuritaires et que la conception et la construction du complexe se sont faites dans le respect intégral des *Lignes directrices en matière de biosécurité en laboratoire* de Santé Canada. Notre vérification a porté notamment sur l'établissement d'un processus formel d'examen et de signature par lequel les autorités compétentes attestent de la biosécurité des laboratoires. Nous avons également examiné les rôles et les responsabilités du Bureau de biosécurité de Santé Canada et du Service de sécurité et de confinement des dangers biologiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Critères

Nos critères d'évaluation sont tirés des méthodologies établies par le Bureau pour la vérification des projets d'immobilisations et des politiques du Conseil du Trésor sur la gestion des grands projets d'État. Les *lignes directrices en matière de biosécurité en laboratoire* de Santé Canada et les *Normes sur le confinement des installations vétérinaires* d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ont fourni les critères de l'évaluation du projet qui ont trait à la biosécurité.

Méthode

Nous avons rencontré les principaux responsables de programme et de projet des ministères clients et nous avons examiné les dossiers et les documents pertinents au projet. Notre vérification sur place a consisté à visiter le nouveau complexe de Winnipeg, les laboratoires actuels de Santé Canada, à Ottawa et à

Winnipeg, les laboratoires actuels d'Agriculture et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments de la région de la capitale nationale, ainsi que les Centres for Disease Control and Prevention (centres d'épidémiologie) à Atlanta, en Géorgie, et le Foreign Animal Disease Diagnostic Laboratory (laboratoire de diagnostics des maladies animales exotiques) du U.S. Department of Agriculture (ministère de l'Agriculture des États–Unis) à Plum Island, dans l'État de New York.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Reno Cyr
Directeur : Joe Martire

Bernard Battistin
Rosemary Marenger

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Reno Cyr.

Chapitre 8

Ministère des Finances

Mesurer l'efficacité et en rendre compte

Table des matières

	Page
Points saillants	8-5
Introduction	8-7
Le ministère des Finances joue un rôle central au gouvernement	8-7
Le Ministère exerce des responsabilités directes liées à un certain nombre de politiques et de programmes	8-8
Le besoin de mesurer l'efficacité et de communiquer l'information sur ce sujet est enchâssé dans la politique du gouvernement	8-10
Le Parlement et la population s'attendent à être informés des résultats	8-11
Objet de la vérification	8-12
Observations et recommandations	8-13
La reddition de comptes au Parlement	8-13
Il faut améliorer les responsabilités en matière de communication de l'information au Parlement	8-13
Le Parlement a besoin de meilleurs renseignements sur les objectifs	8-14
Le Ministère n'accorde pas assez d'attention à la communication, au Parlement, d'information sur l'efficacité	8-16
Le Parlement a besoin d'une meilleure information sur les objectifs et les résultats des dépenses fiscales	8-20

Les processus d'examen législatif doivent être complétés, de manière méthodique, par la mesure de l'efficacité et par la reddition de comptes 8-24

Capacité de mesure de l'efficacité et planification institutionnelle 8-28

La mesure de l'efficacité n'est pas suffisamment intégrée dans la planification institutionnelle générale du Ministère 8-28

La méthode adoptée par le Ministère en matière de mesure de l'efficacité doit être renforcée 8-29

Conclusion 8-32

À propos de la vérification 8-34

Pièces

8.1 Rôles et responsabilités du ministère des Finances 8-7

8.2 Secteurs dans lesquels le ministère des Finances a des responsabilités directement liées à des politiques et à des programmes 8-9

8.3 La communication de l'information redditionnelle est à la fois exigée par le gouvernement et attendue par le Parlement 8-11

8.4 Constatations tirées des vérifications et des études antérieures sur les activités de mesure de l'efficacité, 1992-1997 8-18

8.5 Intendance et reddition de comptes relatives au Régime de pensions du Canada 8-19

8.6 Exemples de déclaration redditionnelle sur l'efficacité des programmes 8-20

8.7 Exemples de mesures de dépenses fiscales 8-21

8.8 Comparaison avec les méthodes de mesure de l'efficacité adoptées par d'autres organisations 8-31

Ministère des Finances

Mesurer l'efficacité et en rendre compte

Points saillants

8.1 En plus d'exercer des fonctions qui comprennent la préparation du budget et la prestation de conseils en matière de politique économique au gouvernement, le ministère des Finances assume des responsabilités liées à un certain nombre de politiques et de programmes. Les dépenses prévues du Ministère pour 1997-1998 s'élèvent à 66 milliards de dollars, ce qui représente 43 p. 100 des dépenses fédérales prévues. Le Ministère est également responsable de la politique fiscale fédérale, y compris les dispositions fiscales préférentielles destinées à conduire à la réalisation de divers objectifs prévus par les politiques du gouvernement.

8.2 La portée des responsabilités du Ministère en matière de politiques et de programmes met en relief l'importance de son obligation de faire connaître au Parlement et au public, de façon claire et significative, la nature et l'étendue de ces responsabilités, les objectifs visés et les résultats atteints par rapport à ces objectifs.

8.3 Il y a lieu de fournir au Parlement des énoncés plus clairs et plus cohérents sur les objectifs et les responsabilités du Ministère en matière de politiques et de programmes. Dans nombre de politiques et de programmes, le Ministère partage des responsabilités avec d'autres ministères et organismes. Nous avons constaté un manque général de clarté dans les documents fournis au Parlement quant aux autres ministères et organismes concernés et quant à la manière dont les responsabilités sont partagées.

8.4 Nous avons constaté des lacunes dans les rapports qui présentent au Parlement les résultats obtenus comparativement aux objectifs fixés. Les constatations de la présente vérification rejoignent celles d'un certain nombre de vérifications de politiques et de programmes effectuées par le Bureau au cours des six dernières années. L'image qui se dégage se caractérise par des lacunes déjà connues et par le caractère insuffisant de l'attention portée à la mesure de l'efficacité et à la communication des résultats au Parlement et au public.

8.5 Les dispositions législatives qui régissent un certain nombre de politiques et de programmes relevant du Ministère ont été examinées par le Parlement pour déterminer si elles doivent être modifiées afin d'améliorer le rendement et de permettre l'adaptation des politiques et des programmes à l'évolution des circonstances. Ces examens législatifs sont précieux en eux–mêmes, mais ils ne sauraient remplacer, au Ministère, la mesure et l'information méthodiques en matière d'efficacité. Nous croyons que les examens législatifs seraient renforcés si le Parlement avait un accès régulier et en temps opportun à de l'information sur les résultats obtenus par les politiques et les programmes.

8.6 La planification de la mesure de l'efficacité et de la reddition de comptes n'est pas suffisamment liée au processus de planification institutionnelle du Ministère. La méthode actuellement suivie par le Ministère a pour conséquence que la fonction de mesure de l'efficacité a une portée partielle et n'est pas clairement intégrée dans la structure globale de gestion institutionnelle. Compte tenu du caractère limité des ressources affectées spécifiquement à cette fonction, nous sommes inquiets quant à la capacité du Ministère à s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement des résultats obtenus.

Introduction

Le ministère des Finances joue un rôle central au gouvernement

8.7 Le ministère des Finances exerce ses activités en vertu des articles 14 à 16 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui stipulent que le Ministre a la responsabilité générale de « la gestion du Trésor et [de] la surveillance, [du] contrôle et [de] la direction de toutes questions relatives aux affaires financières du Canada que la loi n'assigne pas au Conseil du Trésor ou à quelque autre ministre ». Les rôles et responsabilités du Ministère sont exposés à la pièce 8.1.

Pièce 8.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

Rôles et responsabilités du ministère des Finances

8.8 Comme le montre la pièce 8.1, l'une des fonctions fondamentales du Ministère consiste à appuyer le ministre des Finances dans son rôle de principal ministre responsable de la politique économique et des questions fiscales. Le Ministère fournit cet appui dans le cadre de ses responsabilités au sein du Cabinet et de son obligation de rendre compte au Parlement.

8.9 Le Ministère joue un rôle central et stratégique au sein du gouvernement fédéral. Ses fonctions comprennent la préparation du budget et la prestation de conseils au gouvernement en matière de politique économique. Le Ministère exerce les fonctions d'un organisme central en supervisant et en coordonnant les activités des autres ministères et organismes qui touchent l'économie. En plus de ses rôles d'organisme central et de conseiller en matière de politiques, le Ministère exerce un certain nombre de responsabilités directes liées à des politiques et à des programmes. Ces responsabilités supposent l'obligation concomitante de rendre compte au Parlement des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. Les dépenses prévues du Ministère pour 1997-1998, d'un montant de 66 milliards de dollars, représentent 43 p. 100 du total des dépenses fédérales prévues, soit 152 milliards de dollars.

Le Ministère exerce des responsabilités directes liées à un certain nombre de politiques et de programmes

8.10 Les responsabilités directes du Ministère en matière de politiques et de programmes englobent des éléments tels que la conception, la supervision, la gestion ou la mise en oeuvre. Dans certains cas, ces responsabilités sont partagées avec d'autres ministères fédéraux; dans d'autres cas, le Ministère partage la responsabilité avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ou travaille en étroite collaboration avec eux. Ce sont les responsabilités directes du Ministère en matière de politiques et de programmes, plutôt que celles qui sont liées à ses rôles d'organisme central, de responsable du budget et de conseiller en politique économique, qui font l'objet de la présente vérification.

8.11 La pièce 8.2 montre les domaines où le Ministère assume des responsabilités directes en matière de politiques et de programmes. Les cas où ces responsabilités sont partagées avec d'autres ministères y sont indiqués. Les secteurs de politiques et de programmes mentionnés à la pièce 8.2 comprennent une gamme étendue d'activités qui représentent des dépenses très élevées, la plupart prévues par la loi. Ces dépenses législatives sont autorisées par la loi du Parlement qui établit le programme en cause, mais ne sont pas soumises à un examen annuel dans le cadre du processus d'attribution des crédits par le Parlement.

Pièce 8.2

Secteurs dans lesquels le ministère des Finances a des responsabilités directement liées à des politiques et à des programmes

Secteur des politiques et des programmes	Budget et/ou dépenses	Responsabilités partagées avec :
Gestion du service de la dette publique	• budget de 46 milliards de dollars en 1997-1998 (y compris l'intérêt et les autres frais)[1]	Banque du Canada
Programme fédéral de paiements de transfert aux provinces	• budget de 19,4 milliards de dollars en 1997-1998[1] • 12,6 milliards de dollars additionnels fournis sous forme de transferts fiscaux	Santé Canada Développement des ressources humaines Canada
Politique du commerce et des placements internationaux	• budget de 2,4 millions de dollars en 1997-1998[2]	Affaires étrangères et Commerce international Canada Revenu Canada
Organisations financières internationales	• budget de 694,3 millions de dollars en 1997-1998[1]	Agence canadienne de développement international
Cadre de réglementation : secteur des services financiers canadien	• les dépenses de 1996-1997 étaient de 1,8 million de dollars	Bureau du surintendant des institutions financières Société d'assurance–dépôts du Canada Banque du Canada
Système fiscal fédéral	• budget de 10,3 millions de dollars en 1997-1998 (n'a pas trait à la valeur des recettes fiscales)	Revenu Canada
Régime de pensions du Canada (responsabilité conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux)	• financé par le produit des cotisations directes	Développement des ressources humaines Canada Bureau du surintendant des institutions financières Revenu Canada Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Privatisation	• responsabilité transférée du Secrétariat du Conseil du Trésor en juin 1997 • budget annuel de 0,3 million de dollars (estimation)	
Programme spécial (le financement de la participation du Canada au Projet Hibernia)	• budget de 58 millions de dollars en 1997-1998	
Monnaie canadienne (la production et la livraison des pièces)	• budget de 38 millions de dollars en 1997-1998	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Monnaie royale canadienne

[1] À quelques exceptions près, ces dépenses sont prévues par la loi.

[2] Budget de la Division de la politique commerciale internationale de la Direction des finances et du commerce internationaux

Source : Parties III du *Budget des dépenses* de 1997-1998 du ministère des Finances et de Développement des ressources humaines Canada; documentation fournie par le ministère des Finances

8.12 Les programmes de dépenses les plus coûteux sont le Programme du service de la dette publique, dont le budget estimatif s'élève à 46 milliards de dollars en 1997-1998, et le Programme fédéral de paiements de transfert aux provinces, dont le budget estimatif s'élève à 19,4 milliards de dollars, auxquels s'ajoutent 12,6 milliards de dollars de transferts fiscaux. Parmi les transferts prévus en vertu de la loi, il y a les paiements de péréquation, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et divers autres transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

8.13 Parmi les autres responsabilités du Ministère en matière de politiques et de programmes, il faut citer celles qui ont trait au cadre de réglementation du secteur des services financiers canadien et à la représentation des intérêts du Canada dans diverses organisations internationales dont le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. En outre, le Ministère joue un rôle central dans l'élaboration, la gestion et la mise en oeuvre de la politique canadienne en matière de commerce et de placements internationaux. Entre autres choses, le Ministère mène ou dirige la politique d'importation du gouvernement, en particulier en ce qui a trait aux recours commerciaux et tarifaires, et est responsable de la législation et de la réglementation intérieures y afférentes.

8.14 Le Ministère est responsable de l'élaboration et de l'évaluation des politiques et des législations fiscales fédérales, y compris les diverses dispositions de traitement fiscal préférentiel. Beaucoup de ces dispositions ont pour effet de réduire l'obligation fiscale des entreprises et des particuliers. Ces dispositions, en offrant une aide ou des encouragements à des groupes ciblés de particuliers ou d'entreprises, visent à conduire à la réalisation d'objectifs précis (y compris dans des domaines tels que ceux des politiques sociales, culturelles, économiques et régionales). Au nombre de ce qu'on appelle les « dépenses fiscales », il y a des dispositions telles que les exonérations, les déductions, les reports et les crédits d'impôt.

8.15 Enfin, le Ministère assume certaines responsabilités dans le cadre du Régime de pensions du Canada (RPC). Le Régime relève conjointement des gouvernements fédéral et provinciaux et est financé au moyen de cotisations directes. Pour modifier les prestations, le taux de cotisation ou les dispositions relatives aux placements, il faut une loi du Parlement et des décrets favorables d'au moins les deux tiers des provinces visées, représentant au moins les deux tiers de la population de toutes les provinces concernées. Le Ministère a la responsabilité de la conduite des négociations avec les provinces, ainsi que de tous les autres aspects des examens législatifs qui aboutissent à des recommandations de changements qu'il serait souhaitable d'apporter au RPC. Dans le passé, le Ministère a également assumé la responsabilité de l'administration du Fonds de placement du RPC. À compter d'avril 1998, l'Office d'investissement du RPC sera chargé de l'investissement des nouveaux fonds du RPC dans un portefeuille de valeurs diversifié, quoique le Ministère garde la responsabilité de l'administration de l'actuel portefeuille de prêts aux provinces, et, de concert avec celles–ci, du cadre législatif de la politique de placement du RPC.

8.16 Compte tenu de l'étendue et des conséquences des responsabilités du Ministère en matière de politiques et de programmes (y compris divers instruments tels que les transferts, la législation, la réglementation et les mesures fiscales sélectives), la mesure de l'efficacité et la communication de l'information sur ce sujet sont d'une importance cruciale. L'information sur les résultats est indispensable pour rendre compte au Parlement et aux Canadiens de ce qui a été réalisé par rapport aux objectifs et pour permettre d'améliorer le rendement futur.

Le besoin de mesurer l'efficacité et de communiquer l'information sur ce sujet est enchâssé dans la politique du gouvernement

8.17 Évaluer l'efficacité, c'est, d'une part, déterminer la mesure dans laquelle les politiques, programmes et opérations du gouvernement atteignent leurs objectifs et, d'autre part, cerner tout autre effet, positif ou négatif. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 3 de notre rapport de 1996, intitulé « L'évaluation au gouvernement fédéral », l'information sur les résultats « finaux » de l'activité gouvernementale exige, entre autres choses, une mesure et une analyse méthodiques de l'efficacité. Concrètement, diverses méthodes peuvent être utilisées, y compris, par exemple, les évaluations effectuées par les services d'évaluation ou d'examen, les études dirigées ou

commandées par la haute direction ou par les gestionnaires de programmes, et les analyses de l'information provenant du suivi régulier des politiques, des programmes ou des opérations.

8.18 Le gouvernement a enchâssé dans sa politique la nécessité de fournir de l'information sur les résultats pour appuyer la prise de décisions, améliorer le fonctionnement de l'État et permettre la reddition de comptes. La *Politique d'examen*, qui est insérée dans le *Manuel du Conseil du Trésor, Examen, vérification interne et évaluation*, publié en 1994, vise à faire en sorte que le gouvernement dispose en temps opportun de renseignements pertinents, avec preuves à l'appui, sur le rendement de ses politiques, programmes et opérations, et qu'il utilise cette information à la fois pour améliorer la gestion et la rentabilité de ses politiques, programmes et opérations, et pour rendre compte des résultats obtenus.

8.19 Selon la *Politique d'examen*, les administrateurs généraux des ministères sont responsables, entre autres choses, de s'assurer que les programmes et les politiques ministériels fonctionnent comme prévu, que les mécanismes d'examen appropriés sont utilisés, et que l'information découlant des examens est également utilisée pour prendre des décisions et pour rendre des comptes.

8.20 L'amélioration de l'information sur le rendement pour faciliter la prise de décisions et la reddition de comptes est un élément clé du Système de gestion des dépenses remanié du gouvernement. En outre, dans son rapport annuel de 1996 au Parlement, *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation*, le président du Conseil du Trésor soulignait avec force l'importance d'évaluer les actions du gouvernement et de rendre publics les résultats (voir la pièce 8.3).

Pièce 8.3

La communication de l'information redditionnelle est à la fois exigée par le gouvernement et attendue par le Parlement

Rapport annuel au Parlement par le président du Conseil du Trésor, *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et la responsabilisation*, 1996. On lit dans ce rapport :

> À la base, nous devons nous doter de meilleurs régimes d'évaluation des gestes de l'État de telle sorte que nous puissions réellement répondre de nos actes, et d'abord devant nos concitoyens, à la fois clients et contribuables. Ce n'est qu'ainsi que notre gouvernement pourra évaluer et débattre le mérite des choix de société que nous faisons quotidiennement.

Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *L'étude des crédits : Boucler la boucle du contrôle*, Soixante–quatrième rapport, avril 1997. Entre autres choses, on lit dans ce rapport :

> La dette et les déficits, la diminution des ressources dont disposent les pouvoirs publics, le débat quant à la meilleure utilisation de ces ressources et au rôle qu'il convient de confier au gouvernement, voilà autant de questions qui occupent l'avant–scène du débat public. Les Canadiens s'attendent à ce que leur Parlement y joue un rôle capital [...] en explorant les choix politiques qui s'offrent, en obligeant le gouvernement et les fonctionnaires à rendre des comptes, en sensibilisant le public sans pour autant négliger de respecter et de faire valoir ses opinions et ses préoccupations et, au bout du compte, en étant présent au moment de faire les choix difficiles [...].
>
> [Le Comité recommande que] les documents relatifs au rendement contiennent des rapports d'étape sur les évaluations en cours concernant des programmes existants ou nouveaux, y compris les programmes comportant des dépenses législatives, de même que des rapports sur les évaluations terminées. [...]

En particulier, les évaluations doivent préciser les objectifs de la politique gouvernementale et répondre aux questions suivantes : le programme réalise–t–il les objectifs d'intérêt public pour lesquels il a été créé? le programme est–il bien géré? existe–t–il d'autres façons de réaliser les mêmes objectifs?

Le Parlement et la population s'attendent à être informés des résultats

8.21 Les Canadiens attendent du gouvernement qu'il dépense ses recettes fiscales avec sagesse et qu'il fasse rapport sur les résultats obtenus. Les sondages d'opinion publique montrent que la disponibilité de l'information sur les résultats influe sur la confiance que les citoyens et les contribuables ont en leurs institutions gouvernementales.

8.22 La communication de renseignements sur l'efficacité du gouvernement aide également le Parlement dans l'exercice de ses fonctions d'examen et de législation. Le gouvernement élabore ses projets et engage des dépenses sous réserve de l'autorisation du Parlement. La publication de l'information sur les résultats obtenus par suite de dépenses approuvées et d'autorisations reçues est une étape essentielle du contrôle parlementaire. Il faut pour cela que les objectifs des politiques et des programmes, ainsi que les résultats obtenus par rapport à ces objectifs, soient portés à la connaissance du Parlement et du public en temps utile et de façon explicite. Il faut que l'information communiquée soit claire, concrète et compréhensible, et accessible à tous les parlementaires. Bien que chaque document déposé dans le cadre de la reddition de comptes ne puisse comprendre la totalité de l'information qui pourrait s'avérer adéquate, il peut fournir des références claires à d'autres sources.

8.23 Le Parlement est toujours aussi intéressé à être informé des résultats. Comme nous l'avons noté dans le chapitre 3 de notre rapport de 1996, le Comité permanent des comptes publics a réaffirmé son intérêt pour l'évaluation des programmes dans son sixième rapport, en novembre 1994. De surcroît, un rapport récent du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (*L'étude des crédits : Boucler la boucle du contrôle*, avril 1997) souligne que l'information sur l'efficacité est au coeur de bon nombre des principaux débats publics du jour (voir la pièce 8.3).

Objet de la vérification

8.24 Les objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- déterminer la mesure dans laquelle le ministère des Finances évalue l'efficacité et communique les résultats obtenus par rapport à ses objectifs dans les secteurs où il exerce des responsabilités directes en matière de politiques et de programmes;

- déterminer la mesure dans laquelle le Ministère dispose de la capacité, des structures et des procédures pour évaluer adéquatement l'efficacité de ses politiques, programmes et opérations, et pour en rendre compte.

8.25 L'étendue de notre vérification comprenait les composantes de tous les secteurs de politiques et de programmes énoncés à la pièce 8.2. Font exception les politiques et programmes qui ont trait à la privatisation de certaines sociétés d'État, le Programme spécial (le financement de la participation du Canada au Projet d'exploitation pétrolière Hibernia) et la Monnaie canadienne (les coûts de production et de livraison des pièces). Dans le cas du système de l'impôt fédéral, nous nous sommes concentrés sur les dépenses fiscales.

8.26 En 1993, à la demande du Comité permanent des comptes publics, nous avons effectué une vérification spéciale des modifications apportées à la structure organisationnelle pour ce qui a trait à la mesure de l'efficacité à la Direction de la politique de l'impôt du Ministère (*Le nouveau régime d'évaluation des mesures fiscales au ministère des Finances*, mars 1993). Notre vérification a conclu que les évaluations produites par la Direction dans le cadre de la nouvelle structure organisationnelle répondaient aux normes établies, en matière de mesure et d'analyse, pour les questions alors examinées; par contre, concluait–on, les études d'évaluation menées dans le cadre de l'ancienne organisation ne répondaient pas toujours aux normes. Nous avons également constaté que d'importantes questions étaient examinées dans les études produites dans le cadre de la nouvelle structure.

8.27 Nous avons toutefois exprimé des préoccupations quant à la méthode adoptée par la Direction de la politique de l'impôt pour établir les priorités en matière de mesure de l'efficacité. Nous avons également constaté

que moins de ressources étaient consacrées aux évaluations et nous avons demandé instamment qu'une capacité adéquate de mesure de l'efficacité soit conservée à la Direction. Nos constatations de 1993 étaient provisoires car les changements d'organisation étaient récents. La présente vérification a donc été conçue de façon à faire suite aux observations rapportées en 1993.

8.28 D'autres détails sur la méthode et l'étendue de la vérification sont présentés à la fin du chapitre dans la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

La reddition de comptes au Parlement

8.29 Pour évaluer la mesure dans laquelle le Ministère s'acquitte de son obligation de rendre compte au Parlement des résultats obtenus, nous avons tenté de déterminer si, dans la documentation mise à la disposition du Parlement, le Ministère détermine clairement les politiques, les programmes et les opérations dont il doit rendre compte (y compris la nature et la portée de ses obligations redditionnelles), s'il expose ses objectifs clairement et de façon cohérente et s'il fait rapport sur les résultats obtenus.

Il faut améliorer les responsabilités en matière de communication de l'information au Parlement

8.30 Nous avons examiné une série de documents publics produits par le Ministère, dont chacun pourrait être raisonnablement considéré comme faisant autorité pour les besoins de la reddition de comptes au Parlement : le *Budget des dépenses*, les documents budgétaires fédéraux, les livres blancs et les rapports annuels. Notre but était d'évaluer la clarté de l'information remise régulièrement au Parlement quant aux responsabilités du Ministère, y compris la manière dont ces responsabilités sont liées à celles d'autres ministères et organismes dans les mêmes secteurs de politiques et de programmes.

8.31 Nous avons constaté que l'énoncé fait par le Ministère de ses propres responsabilités n'était pas clair dans deux des secteurs que nous avons examinés. En outre, lorsque les responsabilités sont partagées avec d'autres ministères et organismes, nous avons constaté une absence générale de précision quant aux organisations visées et quant à la façon dont les responsabilités sont partagées.

8.32 Le Ministère partage des responsabilités avec d'autres ministères et organismes dans bon nombre de secteurs de politiques et de programmes que nous avons inclus dans l'étendue de cette vérification. Cependant, les documents que nous avons examinés dans chacun de ces domaines ne désignaient jamais de façon suivie les autres organisations concernées et le lien entre leurs responsabilités et celles du ministère des Finances. En conséquence, le Parlement n'est pas toujours bien informé sur les cadres redditionnels de ces secteurs de politiques et de programmes.

8.33 L'absence d'une claire exposition des cadres redditionnels pour les politiques et les programmes que nous avons examinés était particulièrement évidente dans le cas du *Budget des dépenses*. Par exemple, quoique le Ministère partage certaines responsabilités avec Affaires étrangères et Commerce international Canada ainsi qu'avec Revenu Canada dans le domaine de l'élaboration, de la gestion et de la mise en oeuvre de la politique canadienne du commerce et de l'investissement internationaux, le *Budget des dépenses* pour l'exercice 1997-1998 ne mentionne pas la chose. Nous admettons qu'il y a des limites à la quantité d'information qui peut être incluse dans un document. Toutefois, nous estimons que la mention des ministères et des organismes en cause, avec des renvois à d'autres sources de renseignements connexes, constitue le minimum essentiel pour donner au Parlement une idée claire de la reddition de comptes.

8.34 L'un des deux cas où nous avons remarqué que les énoncés du rôle propre du Ministère n'étaient pas clairs a trait à ses responsabilités relativement au Régime de pensions du Canada (RPC). Nous avons constaté que le *Budget des dépenses* ne fournit que des renseignements limités sur les responsabilités du Ministère. En outre, il n'y est pas fait mention du fait que des renseignements sur la nature et l'étendue des responsabilités du Ministère peuvent être trouvés dans le rapport annuel du RPC.

8.35 L'autre cas où nous avons constaté que le Parlement ne recevait pas d'information claire sur les responsabilités du Ministère est celui du cadre de réglementation du secteur des services financiers. Le *Budget des dépenses* pour l'exercice 1997-1998 indique que le Ministère est responsable « du fonctionnement des institutions et des marchés financiers canadiens et de leur cadre réglementaire ». Bien que le Ministère reconnaisse sa responsabilité dans l'élaboration de la politique de fonctionnement des institutions financières canadiennes, ainsi que pour ce qui est du cadre de réglementation qui s'applique à celles–ci, il n'est pas, en fait, responsable du fonctionnement global des marchés financiers. Le Ministère nous a dit qu'il avait l'intention, à l'avenir, de clarifier l'énoncé de sa responsabilité en ce domaine dans le *Budget des dépenses*.

8.36 Le ministère des Finances devrait veiller à ce que l'information qu'il fournit régulièrement au Parlement désigne, de manière claire et cohérente, ses propres responsabilités, les ministères et organismes avec lesquels il partage des responsabilités, et la façon dont ces responsabilités sont partagées.

Réponse du Ministère : *Le Ministère se conforme d'ores et déjà à cette recommandation. Le* Budget principal des dépenses *de 1998-1999 fournit même des renseignements plus fouillés sur le RPC que ce que demande le vérificateur général. Également, la vérification donne à penser que le rôle du Ministère à l'égard du RPC n'est pas parfaitement délimité. Or, ce rôle a été précisé dans des discours, des documents, et il est même exposé sur un site Web spécial. En effet, des énoncés ont été incorporés à chaque budget déposé depuis 1994; un site Web sur le RPC a été créé à l'hiver 1996, et un rapport sur les consultations a été publié en juin 1996. En outre, une entente fédérale–provinciale a été conclue au sujet des mesures requises pour assurer la viabilité du RPC, entente suivie d'un discours au Parlement et du dépôt d'un avant–projet de loi en février 1997. Enfin, la législation a été déposée, de même qu'un nouveau rapport actuariel, et un communiqué résumant les dispositions du projet de loi a été émis en septembre 1997. Ajoutons que l'examen fédéral–provincial qui s'est terminé récemment comportait différentes mesures visant à améliorer considérablement l'information présentée et les modalités de la fonction d'intendance au regard du RPC.*

Le Parlement a besoin de meilleurs renseignements sur les objectifs

8.37 Pour s'acquitter de leur obligation de rendre compte au Parlement, il est essentiel que les ministères énoncent avec clarté les objectifs des dépenses de leurs programmes et de leurs autres initiatives lorsqu'ils demandent au Parlement de les approuver par des lois de crédits ou d'autres lois. Des objectifs clairs, énoncés de manière cohérente, constituent une base solide et transparente pour les débats publics et la prise de décisions. De même, ils aident grandement les parlementaires et le public à évaluer ultérieurement les résultats.

8.38 Il est important de faire ici une distinction entre les objectifs opérationnels et les objectifs des politiques ou des programmes. Les objectifs opérationnels du Ministère peuvent varier d'une année à l'autre, par exemple lorsqu'il s'agit d'objectifs précis dans les domaines de la planification, de la consultation et des négociations se rapportant à un aspect, quel qu'il soit, de l'élaboration d'une politique ou de la mise en oeuvre d'un programme. Quoique ce genre de renseignement soit utile pour déterminer les activités opérationnelles à exécuter et les étapes à franchir, ce sont les objectifs des politiques ou des programmes (ce que les politiques ou les programmes visent à accomplir) qui sont essentiels à l'établissement du cadre de reddition de comptes au Parlement. C'est par rapport à ces objectifs que le Parlement a besoin d'information sur les résultats.

8.39 Nous avons examiné une série de documents publics pour déterminer s'ils offrent au Parlement de bons renseignements sur les objectifs des politiques et des programmes. Il est important que les objectifs soient énoncés non seulement clairement mais aussi de façon cohérente d'une source d'information à l'autre.

8.40 Nous avons constaté que les objectifs étaient à la fois clairs et cohérents pour ce qui est du Programme du service de la dette publique, du Programme fédéral de paiements de transfert aux provinces et du Programme des organismes financiers internationaux.

8.41 Quant à la politique concernant le commerce et les placements internationaux, nous avons examiné le *Budget des dépenses*, les *Perspectives* du Ministère, les Projets de réglementation fédérale et la publication intitulée *Finances Canada — Structure et rôle*. À l'exception du *Budget des dépenses* qui faisait récemment une mention discrète de l'« amélioration de la compétitivité canadienne » au moyen de diverses mesures précises de réforme et d'intégration des politiques, aucun texte n'incluait un énoncé des objectifs et des responsabilités du Ministère relativement à la politique du commerce et des placements internationaux.

8.42 Nous avons remarqué que le *Budget des dépenses* ne contient ni renseignements sur les objectifs du programme du Régime de pensions du Canada, ni renvois à d'autres sources qui pourraient présenter ce genre d'information. De plus, le *Budget des dépenses* ne contient aucun énoncé d'objectifs pour le cadre de réglementation du secteur des services financiers. En outre, nous avons constaté que deux documents publics publiés par le Ministère (*Renforcer et assainir le secteur des services financiers canadien*, de février 1995, et *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : Propositions de modifications*, de juin 1996) ne contiennent pas d'énoncés clairs des objectifs du cadre de réglementation.

8.43 Le Ministère fournit au Parlement un rapport annuel spécial sur les dépenses fiscales. Nos constatations relatives à ce rapport sont présentées aux paragraphes 8.62 à 8.64.

8.44 Le ministère des Finances devrait fournir au Parlement des énoncés d'objectifs clairs et cohérents pour toute la gamme de ses responsabilités liées à des politiques et à des programmes.

Réponse du Ministère : *Le Ministère procède déjà ainsi. Néanmoins, lorsque cela sera possible, il examinera ses procédures et communiquera plus d'information sur les grands objectifs stratégiques et sur la mesure dans laquelle ils sont atteints.*

Le Ministère n'accorde pas assez d'attention à la communication, au Parlement, d'information sur l'efficacité

8.45 Le Ministère nous a dit que l'information sur l'efficacité est régulièrement communiquée au Parlement dans le *Budget des dépenses*, les documents budgétaires et les livres blancs du gouvernement ou par d'autres moyens. Nous avons examiné les documents cités par le Ministère, y compris son rapport de rendement pilote pour la période finissant le 31 mars 1997. Nous avons évalué les documents en fonction du critère fondamental selon lequel l'information sur l'efficacité doit traiter de la mesure dans laquelle les programmes atteignent leurs objectifs.

8.46 Nous avons constaté des lacunes importantes dans la communication de l'information sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans tous les secteurs inclus dans l'étendue de notre vérification. Dans la plupart des cas, l'information était centrée sur des secteurs précis d'activités opérationnelles ou sur des progrès accomplis, mais ne fournissait pas de renseignements sur l'atteinte des objectifs.

8.47 Dans le rapport sur le rendement de 1997 du Ministère, l'information fournie sur le Programme du service de la dette publique était celle qui était la plus riche d'enseignement quant à l'efficacité du Programme. Mais, dans ce cas aussi, quelques renseignements supplémentaires auraient amélioré le rapport. Par exemple, ce dernier décrit les indicateurs de l'efficacité des marchés financiers canadiens et déclare que le rendement du Canada, selon ces

indicateurs, se compare avantageusement à celui d'autres pays dotés de marchés financiers hautement développés. Nous croyons que le rapport aurait été plus utile s'il avait inclus les mesures réelles, y compris la comparaison avec les autres pays et l'évolution de ces mesures avec le temps.

8.48 Le Ministère nous a dit qu'il n'avait pas fourni de détails dans le rapport sur le rendement parce qu'il ne s'agissait que d'un aperçu sommaire. Il a fait observer, toutefois, que davantage de détails avaient été fournis dans les récentes parutions du *Rapport sur les opérations d'emprunt*. Dans ces conditions, un renvoi aux détails supplémentaires contenus dans ces rapports serait essentiel pour aider les lecteurs du rapport sur le rendement.

8.49 Lorsque les programmes font l'objet d'un examen législatif, nous avons constaté que certains renseignements sur les résultats sont produits dans ce contexte. Cependant, après avoir pris connaissance de trois examens de ce genre, nous avons conclu que ceux–ci ne suppriment pas le besoin, pour le Ministère, de prendre une mesure systématique et méthodique de son efficacité et d'en rendre compte. De fait, nous croyons que la communication opportune de renseignements sur l'efficacité contribuerait à nourrir le débat public et parlementaire et à renforcer le processus d'examen législatif (voir les paragraphes 8.76 à 8.96).

8.50 Les constatations de la présente vérification sur les lacunes en matière de mesure de l'efficacité et de reddition de comptes rejoignent celles d'un certain nombre de vérifications antérieures effectuées par notre bureau de 1992 à 1997. Les secteurs de politiques et de programmes examinés lors de ces vérifications antérieures englobent une gamme étendue de responsabilités du Ministère.

8.51 Un résumé des constatations faites lors de ces vérifications antérieures relativement à la mesure de l'efficacité et à la communication de l'information recueillie est présenté à la pièce 8.4. Au moment où les vérifications ont été entreprises, il n'y avait qu'un cas — la gestion du service de la dette publique — où nous étions en mesure de rapporter qu'une évaluation était en cours.

8.52 La situation concernant la mesure de l'efficacité des dispositions relatives aux dépenses fiscales est plus positive. Bien qu'un certain nombre de vérifications antérieures, mentionnées à la pièce 8.4, aient permis de cerner des lacunes dans la mesure de l'efficacité des dépenses fiscales, la gamme d'initiatives qu'a citées le Ministère pendant la présente vérification auraient trait, selon lui, en tout ou en partie, à la mesure de l'efficacité. Cependant, compte tenu de l'importance financière des objectifs de nombreuses dépenses fiscales, nous avons conclu que, dans ce cas aussi, l'information redditionnelle au Parlement sur la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints mérite davantage d'attention. Une discussion plus détaillée de la méthode adoptée par le Ministère pour mesurer l'efficacité des dépenses fiscales et pour communiquer l'information qui en découle est présentée aux paragraphes 8.59 à 8.75.

Pièce 8.4

Constatations tirées des vérifications et des études antérieures sur les activités de mesure de l'efficacité, 1992-1997[1]

Année	Vérifications et études	Activités de mesure de l'efficacité et de reddition de comptes	Constatations des vérifications et des études
1997	Transferts fédéraux–provinciaux (Programme de péréquation)	Insuffisantes	« [...] peu d'information est régulièrement communiquée au Parlement sur le fonctionnement du Programme de péréquation [...]. 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 [...]. »
1996	Taxe sur les produits et services - Remboursement pour habitations neuves	Insuffisantes	« Une évaluation du programme de remboursement pour habitations neuves est nécessaire. »

1996	Gestion du service de la dette fédérale	Évaluation quinquennale en cours	« [...] les gestionnaires de la dette n'ont pas encore été en mesure d'élaborer une méthode appropriée qui leur permette d'évaluer [...] si et quand ils ont réussi à atteindre leur principal objectif [...]. Il n'est pas facile de faire une telle évaluation. [...] Nous reconnaissons qu'il existe un certain nombre d'obstacles et de limites à l'élaboration d'une méthode significative [...]. »
1996	Évaluation au gouvernement fédéral	« Portée importante »	La vérification a conclu que l'évaluation du programme de gestion de la dette publique avait une « portée importante ».
1996	Droits et taxes d'accise sur certaines marchandises	Insuffisantes	« [...] le Ministère ne prévoyait pas, à l'heure actuelle, évaluer l'une ou l'autre des taxes à la consommation [...]. »
1996	Programmes de prestation fiscale pour enfants et de crédit pour la TPS	Insuffisantes	« L'évaluation de ni l'un ni l'autre des programmes n'est une priorité. »
1995	Cadre de réglementation - Institutions de dépôt	Insuffisantes	« [...] aucune évaluation exhaustive du cadre de réglementation n'a été effectuée pour déterminer s'il a permis d'atteindre les objectifs [...]. »
1994	Aide fiscale à l'épargne–retraite	Insuffisantes	« Les évaluations ne traitent pas des principaux résultats et des autres questions importantes. »
1994	Encouragements fiscaux à la recherche et au développement	Insuffisantes	« Lors de notre vérification, aucune évaluation officielle des encouragements fiscaux à la recherche et au développement n'avait été effectuée. »
1992	*Ministère du Revenu national - Douanes et Accise - La* Loi sur les mesures spéciales d'importation	Insuffisantes	« Le ministère des Finances, qui est responsable de la politique et de la législation [...] n'a pas fait d'évaluation officielle du programme depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1984. »

[1] En plus de ces vérifications régulières des programmes, nous avons entrepris en 1993 une vérification spéciale de la mesure de l'efficacité à la Direction de la politique de l'impôt. Cette vérification, ainsi que la présente, ont permis de déterminer neuf mesures fiscales qui ont été évaluées au cours de la période 1990-1997.

Source : Bureau du vérificateur général

8.53 Pour évaluer la détermination du Ministère à mesurer l'efficacité et à en rendre compte, nous avons également examiné la présentation faite par le Ministère dans le rapport annuel de 1997, remis en octobre de la même année au Parlement par le président du Conseil du Trésor et intitulé *Rendre compte des résultats*. Entre autres choses, ce rapport vise à déterminer les résultats que les ministères se sont engagés à obtenir en faveur des Canadiens, ainsi que les méthodes qu'ils entendent utiliser pour faire la preuve des résultats obtenus.

8.54 Nous avons noté dans le chapitre 5 de notre rapport de 1997, intitulé « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses », que le document du président du Conseil du Trésor est une étape importante en matière de reddition de comptes au Parlement. La valeur de l'information fournie, cependant, dépend de la nature des résultats que les ministères s'engagent à obtenir et des indicateurs proposés. Nous avons constaté que les résultats visés par le ministère des Finances dans le rapport du président du Conseil du Trésor en 1997 sont de nature très générale (on y mentionne, par exemple, « des programmes sociaux sûrs »). Qui plus est, les moyens pour faire état des résultats ne concernent pas, clairement et sans ambiguïté, les réalisations liées aux objectifs des politiques ou des programmes. Par exemple, la volonté du Ministère de fournir « des programmes sociaux sûrs » est illustrée par « la mise en oeuvre de nouveaux programmes » et par « des améliorations aux programmes sociaux actuels ».

8.55 Le ministère des Finances devrait revoir la priorité qu'il accorde à la reddition de comptes au Parlement à l'égard de l'efficacité de ses politiques et de ses programmes, et prendre des mesures pour combler les lacunes que nous avons cernées.

Réponse du Ministère : *Le Ministère s'efforce déjà de réaliser cet objectif. Comme il l'indique clairement dans la réponse de portée générale qu'il présente à la fin du présent chapitre, les conclusions présentées dans ce rapport au sujet de ses efforts ne reflètent pas la réalité. Le Ministère procède à des examens, à des analyses et à des mesures de surveillance périodiques, et il publie un large éventail d'évaluations de toutes sortes — budgets, documents de consultation, communiqués, rapports de routine, etc. Il n'en est pas tenu compte dans la vérification, qui ne s'étend qu'à une brochette étroite de publications, d'où la conclusion qu'il existe des lacunes sur le plan des rapports sur l'efficacité. En fait, les rapports sur l'efficacité, tout comme la mesure de l'efficacité, constituent une des grandes priorités du Ministère et, qui plus est, un élément central de son mandat. Si toutes les publications du Ministère étaient examinées à des fins de mesure de l'efficacité, il deviendrait manifeste que ce dernier accorde une importance prépondérante à sa responsabilité de rendre compte au Parlement au sujet de l'efficacité de ses programmes et de ses politiques.*

Il n'est pas tenu compte non plus dans la vérification que les décisions doivent constamment être prises dans un contexte de rationalisation des ressources et que, même avec la meilleure volonté du monde, il n'est pas possible de procéder à des évaluations formelles à n'en plus finir de la totalité des politiques, puis de rendre publique cette information sur l'efficacité. La vérification n'aborde pas la question de savoir si, compte tenu des contraintes applicables, une intensification des études d'évaluation formelles représente la meilleure solution dans une perspective d'optimisation des deniers des Canadiens.

8.56 L'information sur l'efficacité peut renforcer la reddition de comptes et le changement. Un examen législatif du Régime de pensions du Canada, en 1996, a montré qu'un certain nombre de lacunes importantes étaient apparues avec le temps. Comme le montre la pièce 8.5, il a été proposé, entre autres changements, de raffermir l'administration du programme ainsi que la reddition de comptes au Parlement et au public.

Pièce 8.5

Intendance et reddition de comptes relatives au Régime de pensions du Canada

- Le Régime de pensions du Canada (RPC) fournit aux participants et à leurs familles une protection de base contre les pertes de revenu dues à la retraite, à l'invalidité ou au décès d'un cotisant. Les dépenses estimatives de 1997-1998 s'élèvent à 17,8 milliards de dollars.
- En février 1997, le gouvernement a publié *Préserver le Régime de pensions du Canada - Entente sur les modifications proposées au RPC*. On lit dans le rapport :

  Les réalités économiques et démographiques ont sensiblement évolué au fil des années, sans qu'il en soit bien tenu compte.

  Des améliorations ont été apportées à plusieurs reprises aux prestations sans que les cotisations soient modifiées en conséquence.

  Les pratiques administratives se sont éloignées de l'esprit de la législation.
- Le gouvernement déclarait également : « La gestion du RPC sera renforcée [et il] en ira de même de la reddition de comptes [...]. » Entre autres choses, remarquait–il, « les rapports annuels sur le RPC [...] fourniront une information plus complète et expliqueront en particulier la manière dont les problèmes sont réglés. »
- À la suite d'un examen législatif du RPC en 1996, d'importantes modifications ont été adoptées en 1997.

Source : Développement des ressources humaines Canada et ministère des Finances

8.57 Nous avons examiné deux cas supplémentaires (l'un à l'intérieur du ministère des Finances et l'autre à Développement des ressources humaines Canada) où il existait des raisons de penser que la mesure de l'efficacité et la reddition de comptes avaient porté fruit. Les résultats, comme on peut le voir à la pièce 8.6, laissent penser que l'information sur l'efficacité est un facteur qui a contribué à l'apport de changements aux niveaux de la conception des programmes et de l'élaboration ultérieure des politiques.

Pièce 8.6

Exemples de déclaration redditionnelle sur l'efficacité des programmes

Ministère	Programme	Budget	Principaux résultats en matière d'efficacité communiqués au Parlement	Changement dans le programme
Ministère des Finances	Crédit d'impôt à l'investissement au Cap–Breton	Plus de 500 millions de dollars d'impôts auxquels on a renoncé	1990 : Sur les 2,1 milliards de dollars d'investissements financés par le programme, plus de 80 p. 100 auraient été dépensés de toute façon (sans l'aide du programme).	Les constatations préliminaires comptent parmi les facteurs pris en considération lorsque la décision a été prise de ne pas renouveler le crédit d'impôt.
Développement des ressources humaines Canada	Assurance–chômage	17,6 milliards de dollars (1993-1994)	1994 : Les points forts et les points faibles du programme ont été cernés, y compris certaines caractéristiques liées à la conception du programme qui influent sur le comportement des travailleurs et des employeurs et accroissent les effets du chômage[1].	Nouvelle législation (1995) : - les objectifs sont clarifiés - la loi doit permettre l'évaluation régulière du programme - la reddition de comptes est renforcée - la structure de programme est révisée

[1] En plus de l'évaluation du Ministère, nous avons fait une étude du programme que nous avons présentée au Parlement en 1994.

Source : Bureau du vérificateur général

8.58 Dans le cas de ces deux exemples — le crédit d'impôt à l'investissement au Cap–Breton (évalué par la Direction de la politique de l'impôt du ministère des Finances), et l'ancien Programme d'assurance–chômage (évalué par Développement des ressources humaines Canada) — la mesure de l'efficacité et l'information sur les résultats ont été accompagnées d'importants changements touchant les programmes. Ces changements sont inspirés dans une large mesure par les orientations fournies par l'information sur l'efficacité déjà produite, ou sont compatibles avec celles–ci. Il est intéressant de noter que dans les deux cas l'information a été diffusée et a donné lieu à un examen approfondi et à un débat publics considérables.

Le Parlement a besoin d'une meilleure information sur les objectifs et les résultats des dépenses fiscales

8.59 Comme nous l'avons déjà indiqué, des dispositions relatives aux dépenses fiscales ont été prises dans le cadre du système fiscal fédéral pour promouvoir l'atteinte des objectifs des politiques du gouvernement, y compris dans les domaines sociaux, culturels, économiques et autres. Ces dispositions vont, par exemple, de l'exonération de la taxe sur les produits et services (TPS) sur les produits alimentaires de base, jusqu'aux exonérations d'impôt sur les sociétés pour promouvoir certains types d'investissement, et les exonérations d'impôt aux particuliers pour encourager l'épargne–retraite. La pièce 8.7 montre d'autres exemples de dépenses fiscales.

Pièce 8.7

Exemples de mesures de dépenses fiscales

Catégorie	Valeur projetée pour 1997 (millions de dollars)
Revenu des particuliers	
- Régimes enregistrés d'épargne-retraite • Déductions des cotisations	6,540

• Non-imposition du revenu de placement	5,180
- Exonération cumulative de 500 000 $ sur les actions des petites entreprises	685
Bénéfices des sociétés	
- Taux réduit d'imposition des petites entreprises	2,620
- Crédit d'impôt à l'investissement dans la recherche scientifique et le développement expérimental	965
TPS	
- Produits alimentaires de base	2,850
- Remboursements aux municipalités	565

Source: Ministère des Finances, *Gouvernement du Canada, Dépenses fiscales,* 1997

8.60 Le recours au système fiscal pour fournir les programmes gouvernementaux, plutôt qu'aux dépenses gouvernementales directes, réduit la possibilité de contrôler les programmes et l'utilisation des ressources. Les procédures de gestion, y compris la mesure de l'efficacité, doivent tenir compte de ce fait et y répondre. En outre, le besoin de communiquer les résultats au Parlement mérite une attention particulière puisque le processus de contrôle parlementaire des mesures fiscales et de reddition de comptes est différent de celui des autres programmes gouvernementaux.

8.61 Les dispositions relatives aux dépenses fiscales ne sont pas soumises à un examen approfondi et à un débat annuel réguliers, comme celles visant les programmes qui passent par le processus des crédits parlementaires. Elles ne font pas non plus l'objet d'examens législatifs périodiques et automatiques. La législation habilitante relative aux mesures fiscales ne contient normalement pas de dispositions de temporisation. Les dispositions précises relatives aux dépenses fiscales sont généralement adoptées dans le cadre du budget et conduisent à des modifications ultérieures de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

8.62 **Rapports annuels sur les dépenses fiscales.** Compte tenu de ces caractéristiques, le ministère des Finances publie tous les ans une liste des dépenses fiscales, de pair avec une estimation des recettes fiscales auxquelles on a renoncé pour chacune d'elles. Nous avons observé que ce rapport n'a pas été publié de façon régulière. Des cinq derniers rapports, deux ont été publiés en août, deux en décembre et un en février. Nous croyons qu'une publication régulière, coordonnée avec le cycle du système de gestion des dépenses, améliorerait l'influence du rapport en tant qu'instrument de reddition de comptes au Parlement.

8.63 Les rapports sur les dépenses fiscales annuelles du Ministère contiennent des estimations historiques, fondées sur un échantillon de déclarations de contribuables et d'autres données statistiques, d'une série de mesures fiscales individuelles qui, selon le Ministère, peuvent être considérées comme des dépenses fiscales. Le rapport de 1997 contient des données historiques pour diverses périodes, la périodisation étant déterminée par le système fiscal et par la dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Dans le cas du régime de l'impôt sur le revenu des particuliers, les données sont fournies pour 1992, 1993 et 1994; dans celui de l'impôt sur le revenu des sociétés, pour 1992 et 1993; dans celui de la taxe sur les produits et services, de 1992 à 1995. En outre, dépassant les données historiques analysées, le rapport contient des projections jusqu'en 1999.

8.64 Le rapport sur les dépenses fiscales décrit de nombreuses dispositions et, dans le cas du régime de l'impôt sur le revenu des particuliers, il classe ces dispositions de façon à donner une indication générale du secteur dans lequel elles auront des répercussions (par exemple, l'emploi, l'éducation, le maintien du revenu et la retraite). Cependant, le rapport ne contient pas d'information sur les objectifs précis de chaque disposition. Qui plus est, il ne

comporte aucun renseignement sur l'efficacité avec laquelle les mesures fiscales atteignent leurs objectifs. Le Ministère nous a dit qu'il prévoit modifier la nature des rapports sur les dépenses fiscales de façon à y inclure l'information provenant des évaluations et des analyses des mesures fiscales. Il envisage également d'inclure les objectifs précis de chaque dépense fiscale dans le rapport de 1998.

8.65 Objectifs des dépenses fiscales. Nous avons constaté que les objectifs de certaines des dispositions relatives aux dépenses fiscales que nous avons examinées plus en détail n'étaient pas clairs. Le Ministère déclare que les dépenses fiscales sont créées pour atteindre divers objectifs économiques, sociaux et autres. Nous nous attendions donc à constater que le Ministère ait défini leurs objectifs selon ces termes et qu'il ait déterminé la façon dont on peut s'attendre à ce qu'elles contribuent à l'atteinte des objectifs des politiques visées. Parmi les 15 dispositions précises que nous avons examinées, nous avons constaté des cas où les objectifs n'étaient pas clairement énoncés.

8.66 Par exemple, le Ministère nous a dit qu'il n'y a pas d'énoncé formel sur les objectifs officiels de la non–imposition des prestations de santé et de soins dentaires privées payées par l'employeur. Dans le cas des remboursements de la taxe sur les produits et services accordés aux organismes municipaux ainsi qu'aux conseils et aux commissions apparentés, le Ministère a déclaré que le but de la mesure est d'assurer la continuité des exonérations de la taxe de vente prévues par l'ancien système fiscal fédéral. À notre avis, cela n'indique en rien les résultats concrets que doivent donner ces remboursements d'impôt ni leurs liens avec les objectifs de politique plus généraux du gouvernement.

8.67 Le ministère des Finances devrait :

- **définir des cibles claires pour chaque dépense fiscale en fonction de sa contribution à l'atteinte d'objectifs économiques, sociaux ou autres;**

- **communiquer de l'information sur les objectifs au Parlement dans le rapport annuel sur les dépenses fiscales;**

- **présenter un résumé de l'information sur l'efficacité dans le rapport annuel sur les dépenses fiscales, lorsque cette information est disponible;**

- **établir le calendrier de publication du rapport annuel sur les dépenses fiscales qui compléterait le cycle de gestion des dépenses.**

Réponse du Ministère : *Concernant les objectifs particuliers rattachés aux dépenses fiscales, le Ministère les exposera dans le rapport de 1998 sur les dépenses fiscales, qui devrait être publié ce printemps.*

Au sujet de l'information sommaire sur l'efficacité, il est prévu que le rapport sur les dépenses fiscales comportera une évaluation et des analyses plus approfondies des différentes dépenses fiscales ainsi que des données sommaires sur l'efficacité. Il faut bien comprendre que ces analyses et la présentation de l'information n'ont pas à être effectuées chaque année, étant donné que la plupart des dépenses fiscales ne sont pas modifiées d'une année à l'autre.

Quant à la nécessité d'une publication périodique du rapport sur les dépenses fiscales, publication qui correspondrait au cycle du système de gestion des dépenses, le Ministère juge qu'il s'agit d'une recommandation judicieuse et prévoit publier le rapport sur les dépenses fiscales à l'automne de chaque année.

8.68 Mesurer l'efficacité des dépenses fiscales. Le rapport des dépenses fiscales de 1997 du Ministère indique qu'il y a plus de 150 dispositions qui pourraient être raisonnablement considérées comme des dépenses fiscales. Le coût annuel en revenus de ces dispositions varie considérablement de l'une à l'autre, de quelques millions de dollars

à de nombreux milliards de dollars. Compte tenu de cet écart, et de la diversité des objectifs visés par ces mesures, nous reconnaissons que toutes les dispositions relatives aux dépenses fiscales ne justifient pas le même degré d'attention en matière de mesure de l'efficacité et de reddition de comptes.

8.69 La Direction de la politique de l'impôt nous a déclaré qu'elle utilise diverses techniques pour mesurer l'efficacité. En plus d'effectuer quelques évaluations en profondeur de dispositions précises, la Direction surveille le fonctionnement de chacune d'entre elles de façon régulière et fait des analyses et des évaluations internes des questions portées à son attention par divers intéressés tels que les contribuables eux–mêmes, les comités parlementaires, Revenu Canada et le ministère de la Justice. Ces analyses donnent lieu à de nombreuses modifications du système fiscal chaque année.

8.70 Parmi les autres moyens disponibles, citons les examens externes. Ainsi, en 1996, le Ministère a établi un Comité technique de la fiscalité des entreprises. Le mandat du Comité est étendu et comprend l'évaluation de l'équité de l'imposition des entreprises et l'étude de moyens par lesquels elle pourrait le mieux contribuer à la création d'emplois et à la croissance économique. Le Comité n'ayant pas fini ses travaux au moment de la conclusion de la présente vérification, nous n'avons pu déterminer sa contribution à la mesure de l'efficacité des dépenses fiscales.

8.71 **Rendre compte au Parlement de l'atteinte des objectifs.** Nous sommes conscients de l'importance des examens externes ainsi que du suivi et du rajustement continus des mesures fiscales pour répondre aux problèmes opérationnels au fur et à mesure qu'ils se posent. Nous ne croyons pas, cependant, que ces activités suffisent à l'acquittement de l'obligation qu'a le Ministère de rendre compte régulièrement au Parlement et aux Canadiens des résultats obtenus par rapport aux objectifs de politiques établis pour des dépenses fiscales précises. À notre avis, la déclaration des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés est au coeur de la reddition de comptes au Parlement et ne doit pas être limitée aux cas où le gouvernement a conclu que certaines dispositions doivent être modifiées.

8.72 Dans ces conditions, nous avons évalué l'étendue de l'information mise à la disposition du Parlement au cours de la période de huit ans s'étendant de 1990 à 1997 et portant sur l'atteinte des objectifs des diverses dispositions relatives aux dépenses fiscales. Nous avons constaté que l'information dont le Parlement disposait provenait dans une grande mesure des évaluations des dépenses fiscales et que le produit de ces évaluations était modeste. Pendant la période 1990-1997, seules cinq évaluations de dépenses fiscales ont été menées à bien et, lorsque nous avons terminé notre vérification, deux étaient en cours. À titre de comparaison, nous remarquons qu'il existe environ 150 dispositions relatives aux dépenses fiscales, dont 14 coûtent plus d'un milliard de dollars par an en recettes fiscales auxquelles on a renoncé. Bien que la valeur de ces recettes fiscales auxquelles on a renoncé ne soit pas ici le seul critère pertinent, il demeure souvent un critère important.

8.73 Le Ministère est d'avis que des études ou évaluations importantes ne s'imposent généralement que dans les cas où l'efficacité peut être en cause. Il note que, soucieux de l'optimisation des ressources, il adopte un éventail de méthodes selon les problèmes décelés par la surveillance des dépenses fiscales. Ces approches vont de l'intervention corrective immédiate à des évaluations approfondies. Le Ministère a pour position de publier de l'information sur la mesure et l'analyse de l'efficacité dans des documents comme le plan budgétaire, des textes de consultation et des communiqués. Ces documents donnent lieu à des propositions de changement. Le Ministère note cependant qu'il n'est pas possible de fournir des analyses contextuelles dans tous les cas.

8.74 **Méthode de la mesure de l'efficacité.** Comme nous l'avons vu au paragraphe 8.27, notre vérification de 1993 de la mesure de l'efficacité à la Direction de la politique de l'impôt a soulevé des préoccupations quant à la quantité des ressources consacrées à cette fonction. Nous avons constaté que la Direction a récemment pris des mesures pour accroître les efforts consacrés à la mesure de l'efficacité. La Direction a commencé l'exercice 1997-1998 avec 6,6 équivalents temps plein et un budget de sous–traitance de 250 000 $ pour cette fonction. Au cours de l'année, quatre analystes supplémentaires ont été embauchés. En outre, le Ministère nous a dit que la méthode de l'évaluation a été modifiée de façon à produire un plus grand nombre d'évaluations à court terme (y compris, mais non exclusivement, des évaluations des dépenses fiscales) qui permettront de fournir les résultats en temps opportun

et d'enrichir, grâce à une meilleure information, le débat public sur les enjeux de la politique fiscale. Ces nouveautés sont les bienvenues.

8.75 Dans notre vérification de 1993 de la mesure de l'efficacité à la Direction de la politique de l'impôt, nous nous disions également préoccupés de savoir si le processus de planification de la Direction pour établir les secteurs prioritaires en matière de mesure de l'efficacité était adéquat. Nous avons rapporté à cette occasion que la Direction avait établi une série de critères pour sélectionner des domaines précis pour les besoins de la mesure de l'efficacité, mais qu'elle n'avait pas appliqué ces critères uniformément et clairement. La présente vérification a confirmé que les critères ont été maintenus et qu'ils ont été appliqués à l'élaboration des plans d'évaluation de la Direction pour la période 1995-1997. Nous avons cependant constaté que la mise en oeuvre de ces plans accusait un retard important par rapport au calendrier prévu.

Les processus d'examen législatif doivent être complétés, de manière méthodique, par la mesure de l'efficacité et par la reddition de comptes

8.76 Les dispositions législatives régissant certains programmes et certaines politiques font l'objet d'examens périodiques de la part du Parlement afin d'établir si les dispositions doivent être modifiées pour améliorer le rendement ou pour permettre l'adaptation des politiques et des programmes à l'évolution des circonstances. Dans bien des cas (mais non pas tous), des examens législatifs ont lieu lorsque la législation applicable contient des dispositions de temporisation qui prévoient l'expiration de la législation (généralement après cinq ans); cela garantit un examen périodique, par le Parlement, de la législation et des politiques ou programmes visés.

8.77 Beaucoup de secteurs où le Ministère exerce des responsabilités en matière de politiques et de programmes ont fait l'objet d'examens législatifs. Nous avons étudié trois d'entre eux. Notre but était de déterminer la mesure dans laquelle, au cours de ces examens, le ministère des Finances a informé le Parlement des objectifs des politiques et des programmes, et la mesure dans laquelle ces objectifs ont été atteints au moyen des méthodes existantes.

8.78 Nous avons choisi les examens législatifs se rapportant à l'élément de péréquation du Programme fédéral de paiements de transfert aux provinces, au régime de réglementation du secteur financier canadien, et à la *Loi sur les mesures spéciales d'importation.* Dans tous les cas, le processus d'examen comportait l'étude, par le Parlement, des propositions de changements; nous avons étudié l'information relative à l'efficacité présentée pour appuyer cet examen parlementaire.

8.79 **Péréquation.** Le chapitre 8 de notre rapport de 1997, intitulé « Ministère des Finances — Programme de péréquation », signale que peu d'information est régulièrement communiquée au Parlement sur le fonctionnement du Programme. En particulier, le rapport signale que le *Budget des dépenses* du Ministère n'indique pas le rendement du programme et ne précise nullement où les parlementaires peuvent s'adresser pour obtenir ce genre d'information.

8.80 Ainsi que le chapitre 8 de 1997 le précise également, l'examen de la législation relative à la péréquation est rendu complexe parce qu'elle revêt une dimension provinciale. Le processus fait actuellement intervenir des responsables fédéraux et provinciaux qui discutent à huis clos et l'on craint que le Parlement soit souvent exclu des délibérations le moment venu. Le chapitre préconise l'ouverture du processus d'examen des changements à apporter à un programme aussi complexe et fondamental, en faisant participer le Parlement de façon significative.

8.81 L'absence, constatée dans notre vérification de 1997, d'une reddition de comptes périodique sur le rendement des programmes souligne le besoin, pour le Parlement, de recevoir de l'information sur les résultats des programmes dans le contexte du cycle quinquennal d'examen et de renouveau législatif. Nous avons donc examiné l'information que le Ministère a communiquée au Parlement pour appuyer le processus d'examen législatif qui a conduit au renouvellement de la législation sur la péréquation en 1994. Nous avons constaté que l'information fournie traitait de certains aspects de la façon dont le programme était parvenu à donner aux provinces une capacité

suffisante de perception de recettes pour fournir des services publics de niveaux raisonnablement comparables, à des niveaux d'imposition qui soient aussi raisonnablement comparables. Nous croyons que le fait de compléter cette information par l'examen d'une gamme plus large d'effets (par exemple, les conséquences éventuelles pour les liens avec les autres programmes de transferts entre le fédéral et les provinces) permettrait de renforcer la participation du Parlement au processus d'examen législatif.

8.82 Le cadre de réglementation du secteur financier. Nous avons examiné une série de documents pour évaluer le rôle de l'information sur l'efficacité dans le contexte de l'examen législatif du cadre de réglementation du secteur financier. La documentation comprenait le travail récent de vérification du Bureau (le chapitre 5 du Rapport de 1995 intitulé « Bureau du surintendant des institutions financières — Secteur des institutions de dépôt »), de même que le rapport du Comité des comptes publics sur ce chapitre et la réponse du Ministère. Nous avons également examiné le vingt et unième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (1995), le rapport du Ministère intitulé *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : Propositions de modifications*, ainsi que des témoignages pertinents et des documents d'appui.

8.83 Notre rapport de 1995 a montré que, bien que le gouvernement ait produit plusieurs documents de politiques et des rapports concernant divers aspects du cadre de réglementation, il n'y avait pas eu d'évaluation de l'efficacité du cadre réglementaire pour déterminer la mesure dans laquelle ces objectifs avaient été atteints. Dans ce rapport, nous avions noté que nous n'étions pas parvenus à trouver une réponse satisfaisante à la question : le gouvernement atteint–il ses objectifs dans le secteur financier?

8.84 Par suite d'une audience tenue sur notre rapport de 1995, le Comité permanent des comptes publics, dans son dix–septième rapport daté du 20 novembre 1995, a recommandé que le gouvernement effectue immédiatement une évaluation globale du système de supervision et de réglementation des institutions financières de régime fédéral. La chose devait être accomplie en préparation de l'examen législatif de 1997.

8.85 Dans sa réponse au Comité des comptes publics, le Ministère a convenu qu'il était important d'évaluer la pertinence et l'efficacité des systèmes et programmes existants. Cependant, le Ministère plaidait en faveur d'un examen consultatif de la législation plutôt que d'une évaluation de programme. Il faisait remarquer, entre autres choses, qu'un examen de ce genre permettrait de scruter en termes plus généraux et plus critiques que le ferait une évaluation de programme l'efficacité du cadre complexe de politiques du secteur des services financiers. En outre, le Ministère a déclaré que la complexité et la rapidité de l'évolution du secteur financier rendaient difficile l'établissement de mesures empiriques fiables de l'efficacité du cadre de réglementation. Le Ministère exprimait également l'opinion que de telles mesures de l'efficacité ajouteraient peu au processus d'examen.

8.86 L'une des conclusions de notre vérification est que, en matière de reddition de comptes au Parlement et aux Canadiens en général, il y a lieu d'étayer les processus d'examen législatif au moyen de toute information qui peut être obtenue sur l'atteinte des objectifs de programme. Et ce, même si la mesure de l'efficacité ne conduit pas toujours à des constatations concluantes. Dans ce cas, nous avons fondé notre conclusion en grande partie sur l'examen du rapport clé du Ministère intitulé *L'étude de 1997 de la législation régissant les institutions financières : Propositions de modifications*. Il s'agit d'un important document de consultation, rédigé dans le contexte de l'examen législatif, qui représente le point culminant de travaux approfondis menés jusque–là.

8.87 Selon ce rapport, il ressort du processus d'examen législatif que la législation du secteur financier fonctionne généralement bien. Cependant, le rapport ne fournit aucun élément probant à l'appui de cette conclusion. Plus précisément, il ne détermine pas explicitement les objectifs du cadre de réglementation et ne fournit pas de renseignements directs sur la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints. Comme nous l'avons noté, le Ministère a déclaré dans sa réponse au Comité des comptes publics que la rapidité de l'évolution du secteur financier, conjuguée au fait que la législation n'est en place que depuis peu de temps, rend difficile la mesure du degré de réalisation des objectifs précis du programme.

8.88 À notre avis, il est difficile de conclure d'une manière aussi certaine que le Ministère l'a fait quant à la réussite de la législation sans avoir au préalable recueilli et communiqué le plus d'information possible sur l'efficacité. Nous croyons qu'il serait difficile pour le Parlement d'évaluer la fiabilité d'une telle conclusion sans éléments probants et clairs de la mesure dans laquelle les objectifs du cadre de réglementation établis par la loi ont été atteints, ou sans indication de la raison pour laquelle ces renseignements ne peuvent être fournis.

8.89 Le Ministère a en fait fourni une évaluation préliminaire de la mesure dans laquelle le cadre de réglementation atteint ses objectifs dans un document d'appui rédigé pour les besoins des délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Cependant, le Comité sénatorial a conclu dans son rapport de 1995 qu'il était alors impossible d'être certain de la mesure dans laquelle le cadre de réglementation atteignait ses objectifs. Le Ministère nous a dit que sa documentation d'appui avait pu faciliter dans une grande mesure les délibérations du Comité et étayer les travaux nécessaires à l'examen de la législation de 1997. Nous estimons que le rapport du Ministère sur l'examen de 1997 aurait été plus utile, tant comme document de consultation que comme instrument de reddition de comptes au Parlement, s'il avait comporté une définition explicite des objectifs du cadre de réglementation et s'il avait traité directement de la mesure dans laquelle ses objectifs sont atteints.

8.90 Le Ministère continue d'être d'avis que, étant donné l'éventail des facteurs concurrentiels propres au contexte dans lequel les institutions financières et les marchés financiers évoluent quotidiennement, l'efficience et l'efficacité du cadre de réglementation du secteur financier ne peuvent être mesurées par l'évaluation de politiques réglementaires distinctes. Il a la ferme conviction que les mesures de temporisation des règlements administratifs des institutions financières, qui assurent l'examen des lois tous les cinq ans, constituent le meilleur mécanisme pour tenir le Parlement informé du rendement du secteur financier en regard des grands objectifs stratégiques. Le Ministère fait remarquer que ces examens supposent de vastes consultations avec les parties intéressées qui fournissent énormément d'information sur la mesure dans laquelle les grands objectifs stratégiques sont atteints et sur les secteurs qui doivent être examinés.

8.91 En décembre 1996, le ministre des Finances a annoncé la création d'un Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. Cette initiative fait partie de l'effort du gouvernement visant à garantir que le cadre de la réglementation de ce secteur suit l'évolution du contexte dans lequel il opère. Le Groupe de travail, qui étend son examen à toutes les politiques publiques touchant le secteur, doit faire rapport au ministre des Finances d'ici septembre 1998. À l'heure actuelle, par conséquent, l'étendue de son étude de la mesure et de la communication de l'efficacité du cadre de réglementation actuel est inconnue.

8.92 **La *Loi sur les mesures spéciales d'importation*.** La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* prévoit l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs sur les importations sous–évaluées ou subventionnées dont on a jugé qu'elles causent un préjudice important aux producteurs nationaux. La Loi a fait l'objet en 1996 d'un examen législatif de la part des Comités permanents des finances ainsi que des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes.

8.93 La décision de procéder à un examen législatif a été déclenchée, en partie, par les constatations du chapitre 19 de notre rapport de 1992 intitulé « Ministère du Revenu national — Douanes et Accise — Loi sur les mesures spéciales d'importation ». Dans cette vérification, nous avons noté que le ministère des Finances, qui est le ministère responsable de la politique et de la législation, n'avait pas fait d'évaluation du programme depuis l'entrée en vigueur en 1984 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation (LMSI)*. Nous avons souligné le besoin de mesurer les répercussions et les effets du programme de la LMSI, qu'ils soient positifs ou même négatifs. Il peut s'agir, par exemple, de la mesure dans laquelle la protection pourrait nuire aux consommateurs et accroître possiblement les frais de production et, ultimement, les prix de vente. Nous avons recommandé, entre autres choses, que le Ministère fasse une évaluation officielle du cadre de la politique d'importation. Dans sa réponse, publiée dans notre rapport, le Ministère a accepté la recommandation.

8.94 Le ministère des Finances ayant pris cet engagement, nous avons examiné, dans la présente vérification, la documentation d'appui préparée par le ministère pour aider les comités parlementaires pendant l'examen législatif

de 1996. Nous avons constaté que le Ministère avait fourni une gamme étendue de documents, dont certains ont trait à la situation dans les autres pays, sur l'incidence, la conception et la mise en oeuvre des mesures spéciales d'importation. Dans ces documents, le Ministère traitait des répercussions générales de ces recours commerciaux, mais ne fournissait aucune mesure des répercussions concrètes sur les consommateurs canadiens ou sur l'économie canadienne dans son ensemble.

8.95 Notre examen du rapport conjoint des comités parlementaires qui ont effectué l'examen législatif de 1996 a montré que le processus a conduit à des évaluations importantes de la pertinence actuelle du programme de la LMSI et des façons dont son concept opérationnel pourrait être amélioré. Pour ce qui est des recommandations que nous avons faites en 1992, cependant, nous croyons que l'examen de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* aurait été plus productif si le Ministère s'était occupé directement de la question de la mesure de l'efficacité que nous avions soulevée à l'époque. Cela aurait donné au Parlement une idée plus claire des répercussions du programme de la LMSI. Le Ministère a indiqué que le Ministre avait décidé de confier l'examen de cette loi à un comité parlementaire.

8.96 Notre évaluation des trois cas décrits ci–dessus a confirmé que les examens législatifs avaient beaucoup de points forts, y compris leur présentation en temps opportun et leur transparence. Nous avons conclu, toutefois, qu'ils doivent être complétés par des processus précis de mesure de l'efficacité et de reddition de comptes. Des processus distincts sont requis pour fournir au Parlement des renseignements actuels sur les résultats des politiques et des programmes par rapport à leurs objectifs. Nous croyons que ce genre d'information, en plus de soutenir la reddition de comptes, renforce la qualité des examens législatifs en conduisant à un débat public et parlementaire mieux étayé sur les questions touchant le rendement, tout en aidant à mieux évaluer les besoins de changement.

Capacité de mesure de l'efficacité et planification institutionnelle

8.97 Comme nous l'avons déjà noté, les constatations de la présente vérification et des vérifications antérieures du Bureau montrent que le Ministère n'accorde pas assez d'attention à la mesure de l'efficacité et à la reddition de comptes. Nous avons évalué son engagement à mesurer l'efficacité et à rendre compte au Parlement des résultats en examinant la place donnée à cette fonction dans la planification institutionnelle du Ministère et en déterminant quelles ressources lui sont consacrées.

La mesure de l'efficacité n'est pas suffisamment intégrée dans la planification institutionnelle générale du Ministère

8.98 Dans les organisations dont la gestion est axée sur les résultats, la mesure de l'efficacité est généralement étroitement liée à la planification institutionnelle d'ensemble de l'organisation. Ainsi, la mesure de l'efficacité devient un enjeu aux niveaux les plus élevés de l'organisation. Les constatations faites lors des évaluations et examens antérieurs peuvent être utiles pour déterminer les priorités et les stratégies énoncées dans les plans ministériels. Par ailleurs, les plans et les priorités des futurs efforts en vue de mesurer l'efficacité peuvent être établis conformément aux stratégies et plans d'ensemble de l'organisation.

8.99 Dans les secteurs de politiques et de programmes que nous avons examinés, la mesure de l'efficacité n'est pas clairement désignée comme un élément de la planification institutionnelle globale du Ministère.

8.100 Nous avons constaté que seule la Direction de la politique de l'impôt avait fait des efforts pour planifier systématiquement ses activités de mesure de l'efficacité, en tenant compte des priorités institutionnelles à venir du Ministère et du besoin conséquent d'information sur les résultats de programme.

8.101 Le ministère des Finances devrait veiller à ce qu'il existe des liens clairs entre son processus de planification institutionnelle globale et sa fonction de mesure de l'efficacité.

Réponse du Ministère : *La mesure de l'efficacité fait déjà partie intégrante du processus de planification du Ministère. La mesure de l'efficacité est intrinsèque des activités ministérielles. Le rapport entre la mesure de l'efficacité et le processus de planification est ainsi fermement établi, comme en fait foi, entre autres, le document sur l'équité fiscale publié dans le cadre du budget de 1996.*

La méthode adoptée par le Ministère en matière de mesure de l'efficacité doit être renforcée

8.102 Nous sommes préoccupés par la capacité du Ministère à s'acquitter de ses responsabilités en matière de mesure de l'efficacité et de reddition de comptes. Le Ministère doit assumer la responsabilité de mesurer l'efficacité des politiques fiscales fédérales ainsi que des programmes et des politiques comportant des dépenses de 66 milliards de dollars par an et de faire rapport sur ce sujet. D'après ce que nous avons pu constater, tout au plus 14 équivalents temps plein et un budget annuel de moins de 300 000 $ pour des travaux exécutés en sous–traitance, sont destinés spécifiquement à la mesure de l'efficacité.

8.103 À titre de comparaison, nous avons constaté que Développement des ressources humaines Canada, dont les programmes comportent des dépenses d'environ 55 milliards de dollars par an, consacre actuellement à la mesure de l'efficacité plus de 30 équivalents temps plein et environ sept millions de dollars pour des travaux exécutés en sous–traitance. Nous admettons que les comparaisons doivent être reçues avec beaucoup de prudence en raison des différences dans la nature des politiques et des programmes en cause. Cependant, nous croyons que la différence frappante entre ces niveaux de ressources soulève des questions quant à la capacité du ministère des Finances à mesurer l'atteinte de ses objectifs et à communiquer les résultats obtenus, dans les secteurs où il exerce des responsabilités directes en matière de politiques ou de programmes.

8.104 Les ressources consacrées à la mesure de l'efficacité, et dont l'existence a été clairement constatée, sont actuellement localisées dans deux des directions du Ministère : la Direction de la politique de l'impôt et la Direction de la politique du secteur financier. Dans la première, les équivalents temps plein consacrés à cette fonction sont clairement désignés; dans la seconde, les activités de mesure de l'efficacité sont dans une grande mesure confiées à la sous–traitance. Aucune ressource n'est spécifiquement destinée aux activités de mesure de l'efficacité dans les trois autres directions de politiques et de programmes. Deux d'entre elles, la Direction des relations fédérales–provinciales et de la politique sociale, et la Direction des finances et du commerce internationaux, ont des responsabilités clairement déterminées en matière de politiques et de programmes. La Direction des relations fédérales–provinciales et de la politique sociale a fait remarquer, cependant, qu'elle consacre des ressources importantes à l'examen du Régime de pensions du Canada et à l'évaluation de la mesure dans laquelle la formule du programme de péréquation évalue les capacités fiscales des provinces — ce que la Direction considère comme un indicateur clé de l'efficacité du programme.

8.105 Quelle que soit la capacité ministérielle de planifier et d'effectuer la mesure de l'efficacité, il se pose la question tout aussi importante de savoir si cette capacité est organisée au sein du Ministère de façon à donner le meilleur rendement qui soit.

8.106 Nous nous attendions à ce que l'organisation de la fonction de mesure de l'efficacité soit conforme à son importance en tant qu'outil clé de gestion et de reddition de comptes au Parlement. À ce titre, la fonction aurait dû être conçue de façon à effectuer une analyse objective, indépendante et en temps opportun, et organisée de telle sorte qu'elle soit compatible avec son rôle et son importance dans la structure d'ensemble du Ministère.

8.107 Nous avons constaté que la méthode actuelle du Ministère en matière de mesure de l'efficacité est telle que la fonction a une portée partielle et qu'elle n'est pas convenablement intégrée dans la structure d'ensemble de la gestion institutionnelle. La fonction est clairement discernable dans seulement un nombre limité des directions de politiques et de programmes du Ministère, lesquelles sont responsables de la mise en oeuvre de ces activités.

8.108 Les méthodes de la mesure de l'efficacité dans les autres organisations. À des fins de comparaison, nous nous sommes penchés sur une série de caractéristiques en vigueur dans quelques organisations dont on nous a dit que la mesure et la communication de l'efficacité y jouent un rôle éminent et positif. Nous avons choisi les organisations suivantes : la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et Développement des ressources humaines Canada.

8.109 Nous avons choisi les deux premières organisations en raison du rôle clé que l'information, l'analyse et la communication relatives aux résultats jouent dans leurs activités opérationnelles. Nous avons ajouté Développement des ressources humaines Canada parce que le Ministère a annoncé qu'il est en train d'élaborer un système de reddition de comptes axé sur les résultats.

8.110 En comparant les fonctions de mesure de l'efficacité de ces organisations et du ministère des Finances, nous nous sommes concentrés sur trois domaines : la structure organisationnelle de la fonction de mesure de l'efficacité, l'attention portée à la mesure de l'efficacité dans la planification institutionnelle, et la communication des résultats.

8.111 Les résultats de notre analyse sont exposés à la pièce 8.8. Toutes les organisations choisies comme points de comparaison, tout en étant de nature diverse, ont beaucoup en commun en ce qui a trait à la fonction en cause.

Pièce 8.8

Comparaison avec les méthodes de mesure de l'efficacité adoptées par d'autres organisations[1]

	Ministère des Finances	Fonds monétaire international	Banque mondiale	Développement des ressources humaines Canada
Structure organisationnelle de la fonction de mesure de l'efficacité	- Partielle - La mesure de l'efficacité n'est pas une fonction clairement déterminée dans la plupart des directions - La fonction ne relève pas d'un sous–ministre ni d'un comité de gestion supérieur	- Globale et stratégique - Tous les groupes opérationnels évaluent la réalisation des objectifs - Création récente d'un service d'évaluation relevant de l'administrateur général, ce qui indique l'importance accrue accordée à la reddition de comptes et à la transparence - L'évaluation externe est une « seconde opinion »	- Globale et stratégique - Les groupes opérationnels soumis à des évaluations de processus relèvent de la haute direction - Un service d'évaluation distinct examine les répercussions à long terme (travail en cours); relève du conseil d'administration	- Globale et liée au « système de responsabilisation axé sur les résultats » et à des exigences législatives - Service d'évaluation distinct relevant du Comité de gestion supérieur; ne relève pas directement d'un sous–ministre
Planification institutionnelle et mesure de l'efficacité des programmes	- La mesure de l'efficacité n'est pas désignée comme un élément des plans d'activités - Le Ministère déclare qu'il agira si le Parlement lui demande de produire les résultats concernant l'efficacité d'un programme précis, mais qu'il ne prend pas l'initiative	- Partie centrale de la planification institutionnelle	- Partie centrale de la planification institutionnelle	- Partie importante de la planification institutionnelle par l'intermédiaire du « système de responsabilisation axé sur les résultats »
Communication des résultats	- Communication limitée	- Communication transparente au conseil d'administration qui	- Communication transparente de l'efficacité	- Communication transparente

		représente les pays membres	opérationnelle - Accent croissant sur la mesure et la communication des répercussions à long terme des programmes	

[1] L'information sur le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et Développement des ressources humaines Canada est fondée sur des documents publiés et des entrevues. Nous n'avons pas fait de travail de vérification dans ces organisations.

Source : Bureau du vérificateur général

8.112 Dans ces trois organisations, la fonction de mesure de l'efficacité a une portée globale et une perspective stratégique. De plus, dans chacune d'elles, la fonction relève, hiérarchiquement ou fonctionnellement, du niveau le plus élevé au sein de l'organisation. Par contre, nous avons jugé que la mesure de l'efficacité au ministère des Finances a une portée limitée en termes de programmes puisqu'elle exclut des secteurs de programme importants, et qu'elle n'est pas étroitement connectée aux paliers les plus élevés de l'organisation.

8.113 Face aux besoins de mesure de l'efficacité et de reddition de comptes, la réponse du Ministère est réactive plutôt que stratégique. Celui–ci a parfois réagi aux constatations de la vérification concernant les lacunes de son processus de mesure de l'efficacité et de reddition de comptes en faisant part de sa volonté d'effectuer des évaluations dans des domaines précis si le Parlement le lui demande directement. Cela suppose que le Parlement peut évaluer préalablement, et sans information adéquate, le degré d'importance qui doit être accordé aux résultats des politiques et programmes. À notre avis, cela n'est pas réaliste.

8.114 De surcroît, comme nous l'avons déjà fait observer, la fonction de mesure n'est pas clairement désignée comme un élément des plans institutionnels d'ensemble du Ministère. Par contre, la mesure de l'efficacité figure visiblement dans les processus de planification institutionnelle des trois organisations choisies comme points de comparaison où cette fonction constitue un facteur important de leurs cadres de gestion et de reddition de comptes. Ces organisations mettent de plus en plus l'accent sur la communication des résultats obtenus par rapport aux objectifs des programmes.

8.115 Le ministère des Finances devrait veiller à ce que sa méthode de la mesure de l'efficacité lui permette de satisfaire pleinement à son obligation de rendre compte des résultats obtenus au Parlement.

Réponse du Ministère : *La mesure de l'efficacité et les rapports en la matière font partie des activités quotidiennes du ministère des Finances et sont un élément fondamental de son mandat. Il n'est pas tenu compte dans la vérification de nombre de travaux effectués au Ministère — analyses, examens et suivi périodique (par exemple l'examen de la* Loi sur l'accise *et celui du RPC) —, bien que l'on reconnaisse qu'il s'agit là de mécanismes de mesure de l'efficacité valables. Le Ministère publie les données d'évaluation sous diverses formes : budgets, documents de consultation, communiqués, etc. Pourtant, le présent chapitre n'en fait quasiment pas mention.*

Conclusion

8.116 Le ministère des Finances exerce une gamme extrêmement variée de responsabilités en matière de politiques et de programmes qui concernent des dizaines de milliards de dollars de dépenses et de recettes fiscales. Les dimensions qualitative et quantitative de ces politiques et de ces programmes donnent une importance particulière à la mesure de l'efficacité et à l'information sur les résultats obtenus, ceci afin de rendre des comptes au Parlement et aux Canadiens et pour améliorer le rendement des programmes.

8.117 Nous avons constaté que la mesure systématique de l'efficacité en regard des objectifs de politique et de programme, d'une part, et que l'information sur l'atteinte des objectifs qui sont liés aux fonds approuvés et aux autorisations données par le Parlement, d'autre part, sont limitées.

8.118 Les priorités et les plans portant sur la mesure de l'efficacité ne sont pas établis dans le contexte du processus de planification institutionnelle du Ministère, et les ressources allouées spécifiquement à la fonction sont limitées. Dans l'ensemble, nous avons constaté que la fonction avait une portée partielle et qu'elle n'était pas clairement intégrée dans la structure de gestion institutionnelle globale.

8.119 Compte tenu de la politique du gouvernement et des attentes du Parlement en matière d'amélioration de l'information sur les résultats obtenus, nous croyons que le Ministère doit revoir les options qui s'offrent à lui pour renforcer la mesure de l'efficacité et la reddition de comptes, puis choisir et mettre en oeuvre l'option la plus appropriée.

Réponse du Ministère : *Deux commentaires de portée générale sont formulés relativement aux conclusions de la vérification.*

- *D'abord, le Ministère procède à un grand nombre d'évaluations, mais celles–ci ne sont pas prises en compte parce que l'approche adoptée dans le cadre de la vérification est beaucoup trop étroite et mécaniste quant à la nature de la mesure de l'efficacité et des rapports en la matière. Cela est dû au fait que la vérification se concentre sur les « évaluations formelles » — études d'envergure, détaillées et de longue haleine — et ne tient à peu près pas compte des autres formes de mesure de l'efficacité, qui peuvent avoir une portée plus restreinte et viser une période plus limitée, mais être tout aussi valables. Pensons notamment aux analyses présentées dans les chapitres du budget à l'appui des modifications proposées des politiques.*

- *Ensuite, la vérification soulève la question de savoir si le Ministère devrait procéder à un plus grand nombre d'évaluations formelles. Il faut être conscient que le fait de multiplier les évaluations de ce genre entraînera une ponction dans des ressources qui, autrement, seraient consacrées à d'autres mesures d'analyse et d'élaboration de politiques ainsi qu'à des évaluations de nature plus informelle. Afin de trouver le juste équilibre entre les évaluations formelles et les autres formes d'études critiques, le Ministère doit observer le principe de l'utilisation optimale des deniers des Canadiens. Toute rupture de l'équilibre irait à l'encontre de ce principe fondamental.*

Comme le montrent bien les exemples fournis dans la réponse ministérielle aux différentes recommandations formulées dans le chapitre, il semble que les vérificateurs n'aient pas parfaitement appréhendé toute la gamme des évaluations qui sont effectuées par le Ministère.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- Déterminer la mesure dans laquelle le ministère des Finances évalue l'efficacité et fait rapport sur l'atteinte des objectifs dans les secteurs où il exerce des responsabilités directes en matière de politiques et de programmes.

- Déterminer la mesure dans laquelle le Ministère dispose de la capacité, des structures et des procédures permettant, d'une part, d'évaluer adéquatement l'efficacité de ses politiques, de ses programmes et de ses opérations et, d'autre part, de faire rapport sur ce sujet.

Étendue

L'étendue de notre vérification couvrait les composantes de tous les grands secteurs de politiques et de programmes du Ministère, à l'exception des politiques et programmes qui ont trait à la privatisation de certaines sociétés d'État, du Programme spécial (le financement de la participation du Canada au Projet d'exploitation pétrolière Hibernia) et de la Monnaie canadienne (la production et la livraison des pièces). Les dépenses estimatives, en 1997-1998, des programmes que nous avons exclus représentent moins d'un pour cent du total des dépenses du Ministère.

À l'exception de la Direction de la politique de l'impôt, notre vérification a couvert la période allant de 1992 à 1997. Dans le cas de la Direction de la politique de l'impôt, notre vérification a fait suite à une vérification spéciale, effectuée en 1993, des changements qui avaient été apportés à la structure organisationnelle en matière de mesure de l'efficacité dans cette Direction.

Critères

Le ministère des Finances aurait dû avoir mis en place des procédures et des pratiques permettant :

- de déterminer la nature et l'étendue de ses responsabilités liées à des politiques et à des programmes et d'en informer le Parlement;

- d'informer le Parlement clairement et de façon suivie sur les objectifs des politiques, des programmes et des opérations dont il doit rendre compte;

- de mesurer l'efficacité des programmes pour produire des évaluations exactes, fiables et actuelles des résultats obtenus par rapport aux objectifs;

- de faire rapport publiquement sur l'efficacité;

- de maintenir une capacité de mesure de l'efficacité et de reddition qui soit proportionnelle à son obligation de faire rapport sur les résultats au Parlement;

- d'organiser la fonction de mesure de l'efficacité et de reddition pour assurer une analyse objective, indépendante et actuelle, et pour maintenir la fonction et son rôle;

- d'intégrer la planification de la mesure de l'efficacité dans ses processus de planification institutionnelle.

Méthode

La vérification s'est concentrée sur la mesure de l'efficacité et sur la reddition de comptes dans les secteurs où le Ministère assume des responsabilités liées directement à des politiques et à des programmes. Nous avons accordé une attention particulière à la reddition de comptes en raison du besoin qu'ont le Parlement et la population d'être informés clairement et régulièrement des résultats des politiques et des programmes, ainsi qu'à la nature et à l'étendue des obligations redditionnelles du Ministère en la matière.

Nous avons envoyé un questionnaire aux directions du Ministère ayant des responsabilités directement liées à des politiques et à des programmes. Le questionnaire a été conçu de façon à recueillir des renseignements sur ces responsabilités, sur la planification et l'organisation de la mesure de l'efficacité, et sur l'activité de mesure de l'efficacité telle qu'elle est menée puis divulguée. Nous avons interrogé des responsables du Ministère pour obtenir un surcroît d'information et plus de précision. En outre, nous avons examiné les présentations faites par le Ministère au Parlement dans le cadre de la Partie III du *Budget principal des dépenses* pour la période s'étendant de 1991-1992 à 1997-1998, les documents budgétaires du gouvernement produits pendant la même période, les présentations du Ministère aux comités permanents, les livres blancs et les rapports d'examens législatifs.

Enfin, nous avons examiné divers documents sur les activités de mesure de l'efficacité d'autres organisations et nous avons interrogé certains responsables de ces organisations.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Henno Moenting
Directeur : Jim Blain

Sophie Chen
Glenn Wheeler

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Henno Moenting.

Chapitre 9

La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives

Table des matières

	Page
Points saillants	9-5
Introduction	9-7
Observations et recommandation	9-7
Il faut des normes comptables objectives	9-7
Dérogations récentes aux normes comptables objectives	9-9
Le problème de 1996 : l'harmonisation de la TPS et de la TVP	9-9
Le problème de 1997 : la Fondation canadienne pour l'innovation	9-10
Le problème de 1998 : la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	9-11
Les raisons données par le gouvernement pour justifier ces dérogations	9-12
Préoccupations du même ordre	9-13
Conclusion	9-13
À propos de l'étude	9-14

Pièce

9.1 Cadre de présentation des résultats financiers du gouvernement du Canada 9-7

Annexes

A. Information supplémentaire 9-15

B. Correspondance récente avec des représentants du gouvernement 9-23

La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives

Points saillants

9.1 Les années 80 et le début des années 90 ont été le théâtre de progrès considérables dans la communication de l'information financière par les gouvernements des États souverains, le Canada comptant parmi les chefs de file. Toutefois, au cours des deux dernières années, le gouvernement du Canada a commencé à déroger tant aux normes comptables objectives qu'à ses propres conventions comptables pour certaines opérations. Qui plus est, le Budget du 24 février 1998 indique qu'une dérogation semblable se produira en 1998.

9.2 En 1996, l'aide transitoire à l'harmonisation de la TPS et de la TVP a été incluse dans le déficit, même si les provinces n'avaient pas donné leur accord à l'harmonisation à la fin de l'exercice. En 1997, le financement de la Fondation canadienne pour l'innovation a été inclus dans le déficit, même si la Fondation n'existait pas à la fin de l'exercice. Le Budget du 24 février 1998 indique que le financement de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire sera inclus dans les résultats financiers, que la Fondation existe ou qu'elle n'existe pas à la fin de l'exercice.

9.3 En tant que vérificateurs des états financiers du gouvernement, nous sommes profondément préoccupés du fait que le gouvernement n'a pas observé récemment les normes comptables objectives dans sa communication des résultats financiers au Parlement et aux Canadiens. Il ne s'agit pas simplement d'un désaccord technique entre un comptable et un vérificateur. Les « normes comptables objectives » sont des normes reconnues qui sont établies par un organisme de normalisation indépendant, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Les entreprises commerciales ne peuvent déroger aux normes comptables objectives établies par l'ICCA pour cacher des profits ou des pertes. Les parlementaires devraient s'attendre à autant de la part du gouvernement.

9.4 Pour relever les défis de taille qui se poseront au cours de la prochaine décennie, le gouvernement devra notamment présenter des rapports financiers annuels crédibles sur sa condition financière globale. À notre avis, les dérogations aux normes de l'ICCA et aux propres conventions comptables du gouvernement doivent cesser pour que soit rétablie la crédibilité des rapports dont les parlementaires et les autres parties ont besoin.

9.5 Par conséquent, nous avons recommandé que le gouvernement du Canada fasse en sorte que ses conventions et ses pratiques comptables soient conformes aux recommandations publiées par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. La mise en oeuvre de notre recommandation exigera du Comité des comptes publics de la Chambre des communes qu'il exerce une diligence continue lorsqu'il examinera les états financiers annuels du gouvernement.

9.6 Même si ce chapitre attire l'attention du Parlement sur des aspects de comptabilité inappropriée, nous avons d'autres préoccupations du même ordre et nous continuerons de les communiquer séparément. Ces préoccupations ont trait à la reddition de comptes et à la surveillance parlementaire d'entités comme la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, et à la question de savoir si ces entités fonctionnent, oui ou non, essentiellement de façon indépendante du gouvernement.

Introduction

9.7 Chaque année, le gouvernement du Canada fait rapport de ses résultats financiers dans les *Comptes publics du Canada*. Plus précisément, la section 1 du volume I des *Comptes publics* renferme les états financiers du gouvernement du Canada que le Bureau est tenu de vérifier et sur lesquels il est tenu de faire rapport aux termes de l'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général*. Le cadre général de présentation des résultats financiers, qui est décrit dans le présent chapitre, figure à la pièce 9.1.

Pièce 9.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

Cadre de présentation des résultats financiers du gouvernement du Canada

9.8 Nous vérifions les états financiers du gouvernement afin de formuler une opinion sur la fidélité de l'information présentée dans les états financiers. En effectuant notre vérification, nous augmentons aussi la crédibilité des résultats financiers. Si nous constatons que les états financiers donnent une information fidèle, nous l'indiquons en formulant ce que nous appelons une opinion « sans réserve ». Toutefois, si nous avons des réserves au sujet des états financiers, nous formulons ce que nous appelons une opinion « avec réserve » et nous les expliquons. Malheureusement, notre opinion sur les états financiers de 1997 du gouvernement était assortie d'une réserve pour la raison dont nous faisons état dans les paragraphes 9.26 à 9.31 ci–après.

9.9 Le présent chapitre a pour objet d'attirer l'attention du Parlement sur ce problème récent qui a trait aux états financiers et qui, s'il n'était pas résolu, pourrait brosser un tableau inapproprié des résultats financiers et mener à la formulation d'opinions avec réserves pour quelques années à venir.

Observations et recommandation

Il faut des normes comptables objectives

9.10 Dans le secteur public, nous croyons qu'il existe un principe de reddition de comptes fondamental qui oblige les gouvernements à présenter l'information financière aux législatures d'une manière telle qu'elle permette aux citoyens de tabler sur la crédibilité de l'information fournie. Ce principe de crédibilité s'applique également aux organisations du secteur privé lorsqu'elles préparent des états financiers pour leurs lecteurs.

9.11 Pour que les états financiers soient crédibles, les lecteurs doivent avoir la certitude que les états respectent des normes reconnues qui sont établies par un organisme de normalisation indépendant. Partout dans le présent chapitre, ces normes sont désignées comme étant des **normes comptables objectives**. Le préparateur des états financiers ne peut pas faire intervenir ses préférences personnelles.

9.12 Par exemple, un lecteur peut souhaiter comparer les états financiers du gouvernement fédéral avec ceux d'une province donnée, ou encore comparer les états financiers d'un même niveau de gouvernement dans le temps, même s'ils ont été préparés par des gouvernements différents, qui étaient issus de partis politiques différents. Si les différents gouvernements en place sont libres de choisir les conventions et les pratiques comptables qu'ils veulent, les lecteurs n'auront pas la certitude que les états financiers sont préparés de la même façon ou qu'ils sont comparables dans le temps. Et sans cette certitude, la crédibilité de tous les états financiers est compromise.

9.13 Les préparateurs d'états financiers, voire même les vérificateurs d'états financiers, peuvent avoir leurs propres idées sur ce que devraient être les normes comptables — ils pourraient préférer qu'une norme particulière soit différente de la norme promulguée, et de bons arguments théoriques pourraient appuyer les différents points de vue. C'est pourquoi, comme le décrit la pièce A.1 de l'annexe A, les processus d'élaboration des normes

comptables fournissent de nombreuses occasions de formuler des points de vue personnels. Cependant, une fois que les normes sont promulguées, les préférences individuelles ne comptent plus. Et il va sans dire que l'organisme de normalisation doit être indépendant du préparateur des états financiers — autrement, les normes pourraient être modifiées arbitrairement d'un exercice à l'autre pour respecter les préférences de la direction.

9.14 Dans le secteur privé, il existe d'autres raisons de se conformer aux normes comptables objectives. Les entreprises commerciales qui souhaitent vendre, au public investisseur, des titres de créance ou des titres de participation, ne doivent pas avoir la possibilité d'exagérer les résultats financiers en inventant et en utilisant des conventions et des pratiques comptables pour cacher des pertes. De même, les entreprises qui souhaitent payer moins d'impôts ou de dividendes ne doivent pas pouvoir recourir à des conventions et à des pratiques qui cacheraient des profits.

9.15 Par conséquent, pour prévenir de telles distorsions dans les états financiers et pour les rendre crédibles, la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* exige que toutes les sociétés ouvertes, constituées aux termes d'une loi fédérale, préparent leurs états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, qui sont établis par le Conseil des normes comptables de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. On utilise souvent l'acronyme « PCGR » lorsqu'on se reporte à ces principes.

9.16 Le fait de ne pas se conformer aux principes comptables généralement reconnus pourrait avoir de graves répercussions pour une entreprise commerciale. En effet, les vérificateurs de l'entreprise seraient obligés de déclarer dans leur opinion que les PCGR n'ont pas été respectés, ce qui indiquerait clairement aux lecteurs des états financiers que les résultats qui y sont présentés ne sont pas crédibles. De plus, les organismes canadiens de réglementation des valeurs mobilières voient les opinions avec réserve d'un très mauvais oeil. C'est pourquoi on trouve très rarement dans le secteur privé des états financiers qui dérogent aux PCGR. La direction ne peut tolérer les conséquences négatives d'une opinion avec réserve et elle se conforme généralement aux principes comptables généralement reconnus pour l'éviter.

9.17 Les parlementaires et le public canadien devraient s'attendre à ce que le gouvernement fédéral s'y conforme également. Pourtant, comme l'indique l'annexe A du chapitre, on a souvent présenté les résultats de façon inappropriée dans les états financiers du gouvernement, entre la fin des années 70 et la fin des années 80. Cette situation regrettable s'est produite parce qu'il n'existait pas de normes de pratiques comptables recommandées par un organisme indépendant auxquelles le gouvernement et le Bureau pouvaient se reporter. Il était donc difficile pour les lecteurs des états financiers du gouvernement d'avoir la certitude qu'on leur donnait une image uniforme et fidèle des résultats. Au cours des débats qui ont alors eu lieu à la Chambre des communes, le gouvernement a déclaré qu'il s'agissait d'une « divergence d'opinion » entre deux spécialistes de questions comptables qui étaient de bonne foi, ajoutant que « les experts–comptables sont partagés à ce sujet ».

9.18 Heureusement, le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a, depuis, élaboré et publié un grand nombre de normes comptables objectives pour les administrations publiques canadiennes. L'annexe A du présent chapitre fournit des renseignements supplémentaires sur les activités et les produits du CCVSP. Tel que l'indique aussi l'annexe A, le gouvernement a aligné en grande partie ses conventions comptables sur les normes du Conseil, comme le Comité des comptes publics l'encourageait à le faire.

Dérogations récentes aux normes comptables objectives

9.19 Au cours des deux dernières années, toutefois, le gouvernement fédéral a commencé à déroger tant aux normes comptables objectives qu'à ses propres conventions comptables pour certaines opérations. Celles–ci font partie des « paiements de transfert » qui comptent pour environ la moitié des dépenses du gouvernement. Parmi les paiements de transfert les plus importants du gouvernement, se trouvent les prestations de la Sécurité de la vieillesse qui sont versées aux particuliers et les transferts du Canada aux provinces au titre de la santé et des services sociaux.

9.20 Les « paiements de transfert », souvent appelés subventions et contributions, consistent en des paiements en contrepartie desquels le gouvernement ne reçoit pas directement de biens ni de services. Étant donné que les paiements de transfert représentent une partie aussi importante des dépenses du secteur public, le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public a publié des recommandations sur la façon de les comptabiliser.

9.21 Les conventions comptables énoncées par le gouvernement reflètent ces recommandations. La première note aux états financiers annuels du gouvernement indique ceci : « Les paiements de transfert sont passés en dépenses lorsqu'ils sont versés ou lorsque le bénéficiaire a rempli les conditions de l'accord de transfert. »

9.22 Il est malheureux que le gouvernement n'ait pas respecté cette convention lorsqu'il a comptabilisé certains paiements de transfert importants au cours de chacun des deux derniers exercices. Qui plus est, le Budget du 24 février 1998 indique qu'une dérogation semblable se produira en 1998.

Le problème de 1996 : l'harmonisation de la TPS et de la TVP

9.23 En 1994, le gouvernement a entrepris des pourparlers avec les provinces en vue de rationaliser et de simplifier l'administration du régime canadien de la taxe sur la valeur ajoutée. Il proposait d'harmoniser la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) et les taxes de vente provinciales (TVP). À la fin de mars 1996, le gouvernement a offert officiellement à Terre–Neuve et au Labrador, à la Nouvelle–Écosse et au Nouveau–Brunswick une aide transitoire totalisant 961 millions de dollars, payables au moment de la signature d'une entente détaillée en vue de l'harmonisation de leur TVP avec la TPS. Au début d'avril 1996, les trois provinces ont accepté de poursuivre les négociations et elles ont signé des protocoles d'entente. Ceux–ci prévoyaient que des ententes seraient négociées et mises en application au cours des six prochains mois, que le Parlement et chaque législature provinciale passeraient des lois habilitantes et que le régime harmonisé entrerait en vigueur le 1er avril 1997. D'après les représentants du gouvernement, le montant de l'aide transitoire était fondé sur une formule et ne pouvait faire l'objet d'une modification. Comme l'indiquait la note 4(v) aux états financiers de 1996 du gouvernement, cette aide transitoire de 961 millions de dollars a été inscrite au passif au 31 mars 1996 et a été imputée aux dépenses de l'exercice 1995-1996, ce qui a fait augmenter d'autant le déficit de l'exercice.

9.24 Au moment où les états financiers de 1996 et notre opinion sur ces derniers étaient finalisés, les négociations se poursuivaient entre le gouvernement et les trois provinces. Les discussions portaient encore sur des questions visées par les protocoles d'entente, comme la définition d'une assiette fiscale commune, les mécanismes de taxation des opérations interprovinciales et le nombre d'employés provinciaux que le gouvernement fédéral devait embaucher pour administrer les taxes harmonisées. De plus, même si la loi fédérale autorisant l'aide transitoire de 961 millions de dollars a été déposée au Parlement le 23 avril 1996 et qu'elle a reçu la sanction royale le 20 juin 1996, les provinces n'avaient pas encore déposé devant leurs législatures respectives leur projet de loi habilitante.

9.25 Par conséquent, au 31 mars 1996, les provinces bénéficiaires n'avaient pas rempli les conditions d'une entente contractuelle de transfert. Les ententes d'harmonisation n'ont pas été signées ni mises en application dans les six mois suivant la fin de l'exercice de 1996. Pourtant, le gouvernement a comptabilisé l'opération comme si ces ententes avaient été signées et mises en application au 31 mars 1996. Cela constitue une dérogation importante aux propres conventions comptables du gouvernement.

Le problème de 1997 : la Fondation canadienne pour l'innovation

9.26 Dans le Budget du 18 février 1997, le gouvernement a annoncé son intention d'établir la Fondation canadienne pour l'innovation. La Fondation serait exploitée indépendamment du gouvernement par l'entremise d'un conseil d'administration, dont la majorité des membres viendraient du secteur privé, de centres de recherche et d'universités. La Fondation a pour objet d'associer des fonds publics et des fonds privés pour améliorer

l'infrastructure d'enseignement et de recherche dans les établissements d'enseignement post–secondaire et les hôpitaux qui se consacrent à la recherche. Le gouvernement a annoncé que la Fondation serait financée par un versement à l'avance de 800 millions de dollars. L'opération a été comptabilisée dans les états financiers de 1996-1997 à titre de passif et imputée au déficit de cet exercice.

9.27 La mesure législative qui met en oeuvre certaines dispositions du Budget de 1997 a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des communes le 9 avril 1997 et la *Loi d'exécution du budget de 1997* n'a reçu la sanction royale que le 25 avril 1997. La partie I de la *Loi* a établi la Fondation et la partie XI a autorisé le paiement à la Fondation de 800 millions de dollars avec intérêt en sus.

9.28 L'entente de financement entre la Fondation et le gouvernement n'a été signée que le 2 juillet 1997 et les 800 millions de dollars (intérêt en sus de 964 000 $) n'ont pas été versés avant cette date. Entre autres choses, l'entente de financement établit les conditions en vertu desquelles la Fondation devra administrer et placer ces fonds, et déterminer à qui elle devra verser ces fonds. Au moment de la rédaction du présent chapitre, les bénéficiaires admissibles n'avaient toujours rien reçu.

9.29 D'après un élément essentiel des propres conventions comptables du gouvernement, il faut qu'il existe un « bénéficiaire » pour qu'un paiement de transfert soit inclus dans les états financiers. Dans le cas présent, au 31 mars 1997, il n'existait pas de « bénéficiaire » à qui le gouvernement devait les 800 millions de dollars. Le bénéficiaire, c'est–à–dire la Fondation, n'a pas été créé avant le 25 avril 1997, date à laquelle la *Loi d'exécution du budget de 1997* a reçu la sanction royale.

9.30 D'après un second élément essentiel des propres conventions comptables du gouvernement, le bénéficiaire doit avoir rempli les conditions ou critères d'admissibilité d'une entente contractuelle de transfert pour qu'un paiement de transfert soit inclus dans les résultats financiers. Dans le cas présent, l'entente de financement énonçant ces conditions ou critères d'admissibilité n'a été signée qu'en juillet 1997.

9.31 Néanmoins, le gouvernement a comptabilisé l'opération comme si le bénéficiaire avait existé au 31 mars 1997, et comme si l'entente de financement avait été en vigueur à ce moment–là. Le gouvernement dérogeait ainsi à ses propres conventions comptables pour le deuxième exercice de suite.

Le problème de 1998 : la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire

9.32 Dans le Budget du 24 février 1998, le gouvernement a annoncé son intention de créer la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. La gestion de la Fondation sera confiée à un conseil d'administration qui agira indépendamment du gouvernement. L'objet de la Fondation est de fournir des bourses d'études annuelles à des Canadiens de familles à faible revenu ou à revenu moyen pour qu'ils puissent faire des études post–secondaires.

9.33 Le gouvernement a annoncé qu'il doterait la Fondation d'une somme initiale de 2,5 milliards de dollars. Une dotation, tout comme le financement de la Fondation canadienne pour l'innovation en 1997, constitue un paiement de transfert (voir définition au paragraphe 9.20). Cette opération sera comptabilisée dans les états financiers du gouvernement de 1998, comme si elle constituait un passif, et elle sera incluse dans les résultats financiers de cet exercice.

9.34 Les documents budgétaires indiquaient que la loi visant à établir la Fondation serait déposée à la Chambre des communes peu après la date du budget. Au moment de la rédaction du présent chapitre, les représentants du gouvernement nous avaient informés qu'il était très peu probable que la loi soit adoptée avant le 31 mars 1998. Une fois qu'elle le sera, les membres du conseil d'administration seront nommés et une entente de financement énonçant les conditions de placement de la dotation et de son versement aux bénéficiaires admissibles sera signée. Des

représentants du gouvernement nous ont informés que cela se produira bien après le 31 mars 1998. Les bourses d'études ne seront pas distribuées aux bénéficiaires admissibles avant l'an 2000.

9.35 Aucun des éléments essentiels des propres conventions comptables du gouvernement — l'existence légale d'un bénéficiaire ou la conformité aux conditions d'une entente contractuelle de transfert — n'aura été respecté, au 31 mars 1998. Néanmoins, il semble que le gouvernement ait l'intention de comptabiliser l'opération de 2,5 milliards de dollars comme si ces éléments avaient été respectés. Il s'agira donc du troisième exercice de suite au cours duquel le gouvernement dérogera à ses propres conventions comptables pour les paiements de transfert.

Les raisons données par le gouvernement pour justifier ces dérogations

9.36 Le gouvernement croit qu'il doit assumer la responsabilité financière — reflétée dans ses résultats financiers — des décisions d'engager des fonds pour effectuer des paiements de transfert au cours des exercices où ces décisions sont prises. Il croit aussi que l'opération est tout à fait transparente parce qu'il en communique tous les aspects dans le Budget et dans les états financiers.

9.37 Bien qu'ils puissent être attrayants sur le plan intuitif, ces points de vue ne sont pas conformes aux normes comptables objectives. Aux termes de ces normes, l'annonce d'une intention de verser un paiement tient plus de la nature d'un « engagement ». Les engagements sont communiqués dans les notes aux états financiers, mais ils ne sont pas reflétés dans les résultats financiers. Cela empêche la direction d'influer sur les résultats présentés en annonçant simplement vers la fin d'un exercice donné une décision de dépenser de l'argent au cours d'un exercice ultérieur. Tous les ans, le gouvernement déclare des engagements de dizaines de milliards de dollars dans les notes aux états financiers, mais il ne les reflète pas dans ses résultats financiers.

9.38 Dans le Budget du 24 février 1998, le gouvernement indique ceci : « ...les passifs extraordinaires seront comptabilisés l'année où la décision d'engager la dépense est prise, dans la mesure où la législation habilitante est adoptée par le Parlement ou que ce dernier avalise l'autorisation de dépenser avant la clôture des états financiers de l'exercice ». Si le gouvernement change ainsi ses conventions comptables pour les paiements de transfert, celles–ci ne seront plus conformes aux recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public. À notre avis, la non–conformité aux recommandations du CCVSP est une question aussi grave que la dérogation aux propres conventions comptables du gouvernement.

9.39 Le gouvernement du Canada devrait faire en sorte que ses conventions et pratiques comptables soient conformes aux recommandations publiées par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement est d'avis que, de façon générale, ses conventions et pratiques comptables sont conformes à l'essentiel des recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Le gouvernement croit que ses décisions et déclarations publiques d'accorder du financement à des organismes sans lien de dépendance, tels que la Fondation canadienne pour l'innovation, créent un passif qui devrait être enregistré dans l'exercice au cours duquel les décisions sont prises. Ces passifs respectent les définitions d'obligations morales et d'obligations implicites telles qu'énoncées par le Manuel de l'ICCA et ils sont comptabilisés d'une manière qui exprime leur substance et non leur forme. De plus, le gouvernement est d'avis que la comptabilisation de ces passifs dans l'exercice au cours duquel le gouvernement a pris la décision de les engager améliore la transparence et la reddition de comptes.*

Préoccupations du même ordre

9.40 Nous entretenons d'autres préoccupations du même ordre à l'égard d'entités comme la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Nous expliquons plus

en détail l'une de ces préoccupations, qui est liée à la question de la reddition de comptes et à la surveillance parlementaire, dans le chapitre 36 (paragraphes 36.48 à 36.54) de notre rapport de décembre 1997. Elle tient au fait que la Fondation canadienne pour l'innovation n'est pas obligée de faire rapport des résultats qu'elle obtient avec les 801 millions de dollars de fonds publics et que le Parlement pourrait donc avoir de la difficulté à obtenir l'information dont il a besoin sur ce genre de dépense.

9.41 Une deuxième préoccupation découle de ce que nous appellerions la nature essentielle de ce genre d'entités. Nous examinerons cette question plus à fond et nous présenterons un rapport distinct si nous en arrivons à des constatations importantes. Entre autres questions dont traitera cette étude, nous chercherons à déterminer si ces entités fonctionnent essentiellement ou réellement de façon indépendante du gouvernement.

Conclusion

9.42 Le présent chapitre a eu pour objet d'attirer l'attention du Parlement sur une récente dérogation aux normes comptables objectives et aux propres conventions comptables du gouvernement pour la comptabilisation des paiements de transfert. En ne respectant pas les normes comptables objectives — normes reconnues qui sont établies par un organisme de normalisation indépendant — le gouvernement mine la crédibilité de ses états financiers. Nous croyons que la mise en oeuvre de notre recommandation réglerait ce problème récent et rétablirait la crédibilité des résultats financiers que présente le gouvernement.

9.43 La mise en application de cette recommandation exigera du Comité des comptes publics qu'il exerce une diligence continue lorsqu'il examinera les états financiers annuels du gouvernement afin d'assurer le respect des normes comptables objectives.

À propos de l'étude

Objectif

Notre objectif était d'attirer l'attention du Parlement sur un problème qui s'est présenté récemment dans les états financiers du gouvernement du Canada et qui, s'il n'était pas corrigé, pourrait brosser un tableau inapproprié des résultats financiers et mener à la formulation d'opinions avec réserves pour quelques années à venir.

Étendue et méthode

L'étude repose sur la recherche effectuée dans la documentation suivante :

- la section 1, volume I des *Comptes publics du Canada* de 1996 et de 1997, et certaines sections des *Comptes publics du Canada,* de 1979 à 1994;
- le Budget du 24 février 1998;
- les recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;
- les recommandations du Comité des comptes publics de la Chambre des communes;
- les documents découlant des activités récentes dans le domaine de la présentation de l'information financière des administrations publiques, à l'échelle mondiale.

Équipe chargée de l'étude

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : John E. Hodgins

Jeff Greenberg
Andrew Lennox
Margo Longwell

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Hodgins.

Annexe A

Information supplémentaire

Introduction

La présente annexe fournit de l'information supplémentaire sur les états financiers annuels du gouvernement du Canada.

Au cours des années 80, la crédibilité des états financiers annuels du gouvernement s'est améliorée considérablement. En 1990, le vérificateur général a été en mesure, pour la première fois, de formuler une opinion sans réserve. Deux facteurs essentiels avaient provoqué ce changement. D'abord, le Comité des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes a examiné fréquemment les états financiers et encouragé le gouvernement à les améliorer. Ensuite, des normes reconnues de pratiques recommandées en matière de comptabilité et de vérification ont été élaborées, et autant le contrôleur général que le vérificateur général ont pu s'y reporter pour évaluer la fidélité de l'image donnée.

Les années 90 ont donné lieu à d'autres améliorations. Un rapport financier annuel concis a été publié pour améliorer la compréhension des résultats financiers présentés. De plus, des indicateurs de la situation financière ont été élaborés afin de rendre l'information présentée plus utile. Sur la scène internationale, le gouvernement de la Nouvelle–Zélande a commencé à publier des états financiers vérifiés de portée gouvernementale, et l'Australie et les États–Unis projettent de faire la même chose. En outre, deux organismes internationaux — l'un s'occupant de comptabilité et l'autre, de vérification — ont commencé à publier des orientations sur la comptabilité et la présentation de l'information financière à l'intention des administrations publiques du monde entier.

L'évolution des états financiers du gouvernement du Canada

Le gouvernement du Canada prépare et publie chaque année, depuis la Confédération pratiquement, un rapport sur les questions financières intitulé *Comptes publics*. Jusqu'à tout récemment, les *Comptes publics* servaient principalement à montrer l'utilisation que le gouvernement avait faite des autorisations de dépenser, d'emprunter et de percevoir des recettes, accordées par le Parlement; à analyser les recettes, les dépenses, l'actif et le passif; à énumérer les opérations individuelles qui présentent un intérêt pour les parlementaires et à faire part de commentaires connexes. Il s'agit d'une information importante liée à la reddition de comptes dans le secteur public, qui continue d'être incluse dans les *Comptes publics* encore aujourd'hui.

Avant le milieu des années 70, l'état de l'actif et du passif et l'état des recettes et des dépenses étaient présentés dans des sections distinctes des *Comptes publics*, à la suite d'une foule d'analyses et de commentaires détaillés. Le vérificateur général « certifiait » chacun de ces deux états et déclarait que ceux–ci présentaient une image juste, sous réserve des commentaires formulés dans son rapport annuel à la Chambre des communes. Cette façon de faire posait deux problèmes. D'abord, on ne trouvait nulle part un aperçu de la situation financière du gouvernement et l'information présentée était enfouie sous une quantité énorme de détails. Ensuite, pour déterminer si le vérificateur général était satisfait des états, les lecteurs devaient consulter un rapport distinct — le rapport annuel du vérificateur général — et pouvoir déterminer si les commentaires qui s'y trouvaient influaient sur la fidélité de l'image donnée par les états financiers.

Pendant tout le reste des années 70, la présentation et la vérification des résultats sommaires du gouvernement ont subi des changements importants. Les états financiers ont été placés au début des *Comptes publics* et présentés ensemble dans une même section. Des notes ont été incorporées dans cette section, expliquant la méthode

comptable utilisée pour la préparation des états financiers et fournissant d'autres informations explicatives. On a également inclus dans cette section l'opinion annuelle du vérificateur général sur la fidélité des énoncés des états.

En 1980, les états financiers du gouvernement étaient devenus plus visibles et l'opinion du vérificateur général, plus facile à comprendre. Toutefois, les états financiers étaient toujours préparés selon une méthode comptable qui reflétait les autorisations législatives de dépenser, d'emprunter et de percevoir des recettes. Cette méthode comptable ne convenait pas nécessairement à la présentation appropriée de la situation financière générale et des résultats des activités du gouvernement. Par exemple, cette méthode a donné lieu à l'exclusion des comptes de passif de plus de quatre milliards de dollars et à la comptabilisation à titre d'actif d'une créance de plus de trois milliards de dollars que le gouvernement détenait envers lui–même. De toute évidence, il fallait une méthode comptable plus appropriée pour les états financiers annuels.

Au début des années 80 — appuyé et encouragé par le Comité des comptes publics, le gouvernement et le Bureau —, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a créé le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) pour qu'il élabore des normes de comptabilité et de présentation de l'information financière qui pourraient être recommandées aux administrations publiques canadiennes. Au cours de la décennie des années 80 et d'une partie des années 90, le CCP a tenu un certain nombre d'audiences pour étudier les questions soulevées par le Bureau au sujet de la fidélité du tableau brossé par les états financiers; le CCVSP a élaboré et recommandé un certain nombre de normes importantes et le gouvernement a réformé en profondeur la présentation et le contenu de ses états financiers.

De plus, en 1994, le gouvernement a commencé à publier des états financiers condensés dans un rapport financier annuel concis et facile à consulter, qui n'est pas sans rappeler les rapports publiés par les entreprises du secteur privé. Ce document distinct est publié avant les *Comptes publics* et comprend notre opinion sur les états financiers condensés qui s'y trouvent. Et pas plus tard que l'an dernier, l'ICCA a publié une étude de recherche dans laquelle il incitait les administrations publiques canadiennes à faire rapport de leur situation financière générale en se servant d'un ensemble de dix « indicateurs simples ». Le rapport concis du gouvernement et les dix indicateurs de l'ICCA représentent des contributions majeures pour les administrations publiques, au Canada et à l'étranger, qui essaient de rendre leurs rapports financiers plus faciles à comprendre et plus utiles pour les législateurs et pour le public.

Les deux sections suivantes de la présente annexe expliquent les travaux effectués par le CCVSP pour élaborer des normes objectives de pratiques recommandées en matière de comptabilité et de présentation de l'information, ainsi que le rôle clé du Comité des comptes publics au Canada.

L'élaboration de normes objectives de pratiques recommandées en matière de comptabilité et de présentation de l'information au Canada

En 1978, le vérificateur général a commencé à formuler une opinion concise sur les états financiers annuels du gouvernement fédéral, comme l'exigeait l'article 6 de sa nouvelle loi. Ce qui rendait cette tâche particulièrement difficile, tant pour le vérificateur que pour le préparateur, était le fait qu'il n'existait pas de normes de pratiques recommandées en matière de comptabilité et de présentation de l'information auxquelles chacun pouvait se reporter. Par conséquent, l'opération tout entière était plutôt subjective et pas aussi utile qu'elle aurait dû l'être pour les députés et les Canadiens en général.

À ce moment–là, le préparateur (le Bureau du contrôleur général) et le vérificateur (le Bureau du vérificateur général) n'arrivaient tout simplement pas à s'entendre sur la façon de présenter les données sommaires pour qu'elles donnent une image fidèle de la situation financière générale et des résultats des activités du gouvernement. Quand venait le temps de faire rapport sur les états financiers, le vérificateur général se sentait obligé de formuler des opinions assorties de plusieurs réserves importantes. Le jour où les *Comptes publics* étaient déposés à la Chambre, assortis de ces opinions très négatives, la période de question devenait très animée. Une année, après avoir assisté à une vive discussion, le ministre des Finances s'est levé et a expliqué qu'à son avis, il s'agissait simplement d'une «

divergence d'opinion » entre deux spécialistes des questions comptables qui étaient de bonne foi. Le Ministre a ensuite ajouté : « Les experts–comptables sont partagés à ce sujet. » Sur ces mots, la discussion a pris fin. Le vérificateur général croyait que les données sommaires ne donnaient pas une image fidèle, mais il n'était pas en mesure de l'affirmer de façon convaincante parce qu'il ne pouvait invoquer aucune norme crédible. Les parlementaires et les autres utilisateurs des états financiers étaient placés dans la difficile position d'avoir à décider qui, du préparateur ou du vérificateur, avait raison.

En 1981, l'ICCA a créé le CCVSP pour qu'il élabore ces normes après avoir fait une étude exhaustive et approfondie des pratiques de comptabilité et de présentation de l'information financière des administrations fédérale et provinciales canadiennes. D'après cette étude, les administrations individuelles comptabilisaient les mêmes opérations de façons très différentes, ce qui voulait dire qu'il était pratiquement impossible de faire des comparaisons significatives entre les administrations. De plus, l'information présentée dans les états financiers des gouvernements était fragmentée et incomplète — au point de tromper les utilisateurs. Des passifs importants n'étaient pas comptabilisés, des actifs financiers étaient surévalués et des dettes étaient accumulées dans des filiales qui n'étaient pas incluses dans les états financiers du gouvernement.

L'objectif du CCVSP est de recommander des normes en vue d'améliorer et d'harmoniser la présentation de l'information financière, la comptabilité et la vérification dans le « secteur public ». Comme l'indique la préface des recommandations du CCVSP, le « secteur public » désigne les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les administrations locales, les organismes publics, les organismes qui sont la propriété conjointe ou qui sont sous le contrôle conjoint de plusieurs gouvernements, et les commissions scolaires. Le CCVSP publie ces recommandations et directives pour servir l'intérêt public par l'amélioration de la reddition de comptes dans le secteur public et, pour cela, il élabore, recommande et veille à faire accepter des normes de bonne pratique en matière de comptabilité, de présentation de l'information financière et de vérification.

Ces normes sont élaborées par les personnes qui seront régies ou visées par celles–ci. Le CCVSP suit rigoureusement une procédure établie qui fournit aux entités visées par les prises de position l'occasion d'exprimer leurs vues au moment où les questions sont prises en considération et où les recommandations sont élaborées. Parmi les membres et les correspondants du CCVSP, on trouve des sous–ministres et des sous–ministres adjoints, des contrôleurs, des vérificateurs généraux et des cadres supérieurs d'organismes publics. Les deux tiers des membres du CCVSP et de ses groupes de travail qui élaborent les normes proviennent du gouvernement et regroupent tant des responsables de la présentation de l'information financière que de la vérification.

Au fil des ans, le CCVSP a publié de nombreuses recommandations générales et précises en matière de comptabilité qui sont de plus en plus acceptées au Canada, tant au niveau fédéral que provincial. La pièce A.1 présente un résumé des produits du CCVSP. Résultat : la crédibilité de la comptabilité et de la présentation de l'information financière des administrations publiques canadiennes s'est accrue tout comme l'appui aux personnes qui tiennent les comptes et à celles qui les vérifient. Cet aspect a été particulièrement important au cours des dix dernières années, alors que la mesure et la présentation des déficits et des excédents ainsi que des dettes accumulées des gouvernements ont partout gagné en importance.

Le rôle clé que le Comité des comptes publics de la Chambre des communes joue au Canada

Depuis 1979, le Comité des comptes publics s'est réuni de nombreuses fois pour examiner les états financiers annuels du gouvernement du Canada ainsi que l'opinion et les observations connexes du vérificateur général. Jusqu'à maintenant, le CCP a publié cinq rapports à la Chambre des communes traitant de questions liées aux états financiers. Un résumé des recommandations du Comité est présenté à la pièce A.2. Le gouvernement a donné suite à pratiquement toutes ces recommandations. L'intérêt et l'appui du CCP ont grandement contribué à resserrer la comptabilité et la présentation de l'information financière au fil des ans. Les principales mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux rapports du CCP sont énumérées à la pièce A.3.

Présentation de l'information financière de portée gouvernementale dans le monde

Pendant toute la décennie des années 80, le Canada était pratiquement le seul des pays industrialisés à préparer et à publier au niveau fédéral des états financiers vérifiés de portée gouvernementale. Toutefois, en 1993, le gouvernement de la Nouvelle–Zélande a commencé à publier des états financiers vérifiés de portée gouvernementale. Les gouvernements fédéraux de l'Australie et des États–Unis projettent de faire de même. Ces trois projets visant la présentation d'information financière de portée gouvernementale affichent un certain nombre de similitudes. Dans chacun des cas, par exemple :

- les états financiers sont ou seront préparés conformément à des normes de comptabilité et de présentation de l'information financière généralement reconnues, qui ont été élaborées objectivement par un organisme de normalisation approprié;

- les normes de comptabilité et de présentation de l'information sont fondées sur le concept de la « comptabilité d'exercice » de manière à garantir que l'actif et le passif sont communiqués dans leur intégralité et qu'ils sont évalués de façon réaliste;

- le fait de préparer des états financiers sommaires et de les soumettre à la vérification est considéré comme une démarche qui impose aux ministères et aux organismes individuels une discipline visant à améliorer l'information dont ils se servent pour gérer;

- on considère que les états financiers fournissent une carte de pointage annuelle compréhensible sur la situation financière du gouvernement, qui peut être utilisée pour prendre des décisions stratégiques et pour établir les priorités et les politiques d'ensemble.

L'expérience du gouvernement du Canada dans le domaine de la préparation et de la publication d'états financiers annuels vérifiés est très semblable. Nous croyons aussi que l'information redditionnelle au sujet du gouvernement est nécessaire à deux niveaux : au niveau du gouvernement, pour déterminer si nous pouvons nous permettre l'ensemble des programmes, et au niveau de chaque programme, pour démarquer les programmes qui fonctionnent bien de ceux qui ne fonctionnent pas.

Sur le plan international, beaucoup de mesures ont été prises au cours des dernières années pour élaborer, à l'intention des gouvernements, des orientations sur la comptabilité et la présentation de l'information financière. Deux organisations — l'une s'occupant de comptabilité et l'autre, de vérification — jouent un rôle de chef de file. Les deux reconnaissent l'importance de l'adoption de la « comptabilité d'exercice » par les gouvernements — le type de comptabilité et de présentation de l'information financière que le CCVSP recommande et que les administrations publiques canadiennes mettent en oeuvre.

Pièce A.1

Orientations comptables du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public

(extraits des chapitres du Manuel de comptabilité et de vérification pour le secteur public)

Concepts et principes généraux

Objectifs des états financiers — Le présent chapitre a pour but de définir et de décrire, à l'égard des états financiers des gouvernements, des objectifs qui soient généralement acceptables pour les utilisateurs et les préparateurs de ces états financiers. Ces objectifs serviront de base à l'élaboration d'un ensemble cohérent de principes comptables et de normes de présentation des états financiers convenant aux divers gouvernements. Ils visent à améliorer les états financiers des gouvernements et à en accroître la comparabilité.

Normes générales de présentation des états financiers — Le présent chapitre contient des recommandations concernant les principes généraux et les normes à suivre en matière d'information à fournir dans les états financiers des gouvernements. Les recommandations sont

fondées sur les objectifs des états financiers des gouvernements.

Périmètre comptable — Le présent chapitre définit quels sont les organismes à retenir dans le périmètre comptable pour les besoins de la présentation de l'information financière, c'est–à–dire ceux dont les opérations et les ressources financières doivent être présentées dans les états financiers des gouvernements. Il contient également des recommandations sur la façon de rendre compte de leurs opérations financières.

Points particuliers — Présentation de l'information financière

Publication des conventions comptables — Le présent chapitre traite de la publication des conventions comptables adoptées par une entité pour la préparation et la présentation de ses états financiers. On entend par conventions comptables les règles particulières adoptées par l'entité qui présente les états financiers et les méthodes utilisées en vue d'appliquer ces règles.

Modifications comptables — Le présent chapitre porte sur le traitement comptable à réserver a) aux modifications de conventions comptables, b) aux révisions d'estimations comptables et c) aux corrections d'erreurs dans les états financiers des exercices antérieurs.

Événements postérieurs à la date des états financiers — Le présent chapitre traite de la comptabilisation et de la présentation, dans les états financiers des gouvernements, des événements qui se produisent après la date des états financiers et qui peuvent montrer qu'il est nécessaire de redresser certains postes des états financiers ou de fournir un supplément d'information.

Placements temporaires — Le présent chapitre traite de la comptabilisation et de la présentation, dans les états financiers du gouvernement, de tous les placements de nature transitoire ou à court terme.

Points particuliers — Postes des états financiers

Prêts — Le présent chapitre contient des recommandations sur la façon de comptabiliser et de présenter, dans les états financiers des gouvernements, les prêts consentis par ceux–ci; une attention particulière est donnée aux caractéristiques spéciales qui distinguent ces prêts des prêts commerciaux consentis dans le secteur privé.

Actifs et revenus affectés — Le présent chapitre contient des recommandations sur la façon de comptabiliser et de présenter, dans les états financiers des gouvernements, les actifs et les revenus affectés, qui ne peuvent pas être utilisés par le gouvernement pour faire face à ses obligations générales et financer ses autres activités.

Immobilisations corporelles — Le présent chapitre contient des recommandations sur la façon de comptabiliser et de présenter les immobilisations corporelles dans les états financiers des gouvernements. Les immobilisations corporelles comprennent des éléments aussi divers que les routes, les bâtiments, les véhicules, le matériel, les terrains, les réseaux d'alimentation en eau, les aéronefs, le matériel et les logiciels informatiques, les barrages, les canaux et les ponts.

Dette à long terme — Le présent chapitre traite de la présentation de la dette à long terme et des informations à fournir à son sujet dans les états financiers des gouvernements.

Obligations découlant des régimes de retraite des salariés — Le présent chapitre contient des recommandations concernant la comptabilisation et la présentation, dans les états financiers des gouvernements, des obligations découlant des régimes de retraite des salariés.

Garanties d'emprunt — Le présent chapitre fournit des recommandations sur la comptabilisation et la présentation des garanties d'emprunt dans les états financiers des gouvernements. Aux fins du présent chapitre, le terme garantie d'emprunt s'entend de la promesse de payer une partie ou la totalité du capital et/ou des intérêts d'une dette, en cas de manquement de la part de l'emprunteur.

Paiements de transfert — Le présent chapitre fournit des recommandations sur la façon de comptabiliser et de présenter les paiements de transfert dans les états financiers des gouvernements. Aux fins du présent chapitre, les paiements de transfert s'entendent des sommes transférées par un gouvernement à un particulier, à une organisation ou à un autre gouvernement, au titre desquelles le gouvernement cédant a) ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'une opération d'achat/de vente; b) ne prévoit pas d'être remboursé ultérieurement, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un prêt; c) ne prévoit pas de toucher un produit financier, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un placement.

Pièce A.2

Recommandations du Comité des comptes publics concernant les états financiers du gouvernement du Canada, de 1979 à 1997

(Nous avons ajouté les mots en italique.)

Premier rapport, 21 février 1979 — Au sujet des états financiers de 1978

5. Votre Comité recommande à nouveau que des mesures législatives soient prises le plus tôt possible pour supprimer des comptes du Canada les éléments d'actif et de passif inscrits dans les notes 5 et 7 des états financiers vérifiés et pour empêcher que de telles mesures ne se reproduisent.

7. Votre Comité recommande que l'entité comptable du gouvernement du Canada devrait inclure tous les organismes d'État qui dépendent largement de l'aide financière de ce dernier ou qui exercent des activités de type gouvernemental.

9. Votre Comité recommande que le Bureau du contrôleur général vérifie chaque année les prêts consentis aux sociétés d'État ainsi que leurs placements en actions afin de s'assurer qu'on prévoit des affectations de crédits suffisantes pour permettre à ces sociétés de rembourser les prêts qui leur ont été consentis par le Canada lorsque leurs revenus ne le leur permettent pas.

11. Votre Comité recommande que :

    a) les modalités des prêts consentis aux pays en développement et des prêts et souscriptions accordés aux associations de développement international soient déclarées comme il se doit dans les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada;

    b) le Bureau du contrôleur général effectue sans délai une étude qui permette d'établir une base d'évaluation appropriée pour ces prêts et souscriptions et qu'il en fasse rapport au Comité dès que possible.

Treizième rapport, 22 mars 1982 — Au sujet des états financiers de 1981

15. Votre Comité recommande que :

    a) le contrôleur général rende compte à votre Comité des progrès réalisés dans les études concernant les principes comptables pour les gouvernements, d'ici le 31 octobre 1982, et tous les ans par la suite, jusqu'à ce que ces principes aient été établis et soient utilisés au gouvernement du Canada;

    b) le gouvernement envisage l'opportunité de modifier la *Loi sur l'administration financière* afin d'investir le président du Conseil du Trésor de la responsabilité du pouvoir d'améliorer les méthodes comptables utilisées par le gouvernement;

    c) le gouvernement envisage l'opportunité de modifier la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* afin d'enregistrer l'insuffisance actuarielle découlant de cette loi comme passif dans les comptes du Canada. *(Cette Loi prévoit l'indexation des pensions des employés, laquelle n'a pas été incluse dans les éléments d'actif et de passif inscrits au moment de l'audience.)*

Huitième rapport, 30 juin 1987 — Au sujet des états financiers de 1986

7. Votre Comité recommande que le gouvernement invite l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) à examiner les conventions comptables du gouvernement que le vérificateur général juge inappropriées dans sa vérification des états financiers du gouvernement ou qui ne sont pas absolument conformes aux normes de l'ICCA et à recommander des changements de façon à obtenir une opinion « claire et nette ». *(Par la suite, l'ICCA a expliqué que son rôle était d'établir des normes, pas de juger.)*

15. Par conséquent, votre Comité recommande que le gouvernement demande une opinion professionnelle indépendante à l'Institut Canadien des Comptables Agréés sur la présentation des prêts souverains lorsque le risque de perte pour le gouvernement du Canada est élevé. *(Voir ci–haut.)*

18. Votre Comité recommande que le Bureau du contrôleur général lui remette un rapport d'activité sur la consolidation des sociétés d'État dans les états financiers du gouvernement, avant le 30 septembre 1988.

21. Votre Comité recommande que le Bureau du contrôleur général lui remette un rapport d'activité au sujet des recommandations de l'Étude sur

les rapports financiers des gouvernements fédéraux, d'ici le 30 septembre 1987. *(L'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux a été menée conjointement par notre bureau et par le US General Accounting Office; l'on y recommande principalement que le gouvernement prépare et publie un rapport financier annuel concis et facile à utiliser.)*

Deuxième rapport, 10 octobre 1989 — Au sujet des états financiers de 1988

14. Le Comité recommande que :

    a) le contrôleur général et le sous–ministre des Finances règlent les questions que soulèvent les réserves du vérificateur général dans son opinion sur les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada;

    b) le ministre des Finances prévoie dans son budget de 1990, à l'égard des Comptes publics de 1989-1990, des modifications des conventions comptables qui permettraient au vérificateur général de supprimer les réserves contenues dans son opinion sur les états financiers vérifiés du gouvernement;

    c) le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor fournissent au Comité par écrit un rapport sur les recommandations a) et b) ci–dessus, d'ici au 31 mars 1990.

Cinquième rapport, 13 mars 1992 — Au sujet des états financiers de 1991

A. Le Comité recommande que des estimations plus précises de l'impôt sur le revenu perçu au nom des provinces et des territoires soient employées lors de la publication des prochains Comptes publics du Canada pour 1991-1992.

B. Le Comité recommande donc :

    1) que le gouvernement comptabilise correctement le passif actuariel associé aux restrictions salariales, en ne traitant pas les répercussions de la *Loi sur la rémunération du secteur public* comme une compression du régime de retraite des employés fédéraux. Le gouvernement doit donc amortir sur une période de 13 ans le rajustement actuariel, tel que généralement admis dans de saines pratiques comptables;

    2) que le gouvernement publie aussitôt que possible des états financiers corrigés pour 1990-1991, comptabilisant parfaitement l'impact actuariel des restrictions salariales et reflétant correctement les répercussions du contrôle des salaires de deux ans plutôt que trois ans. *(Le gouvernement a refusé de publier des états financiers corrigés.)*

C. Le Comité des comptes publics recommande donc :

    1) que le rajustement de la valeur de l'investissement du gouvernement fédéral dans Petro–Canada soit imputé à l'année financière 1990-1991, année au cours de laquelle il a été identifié;

    2) que le gouvernement publie aussitôt que possible des états financiers corrigés reflétant fidèlement la valeur de l'investissement fédéral dans Petro–Canada *(voir ci–haut)*;

    3) que le gouvernement adopte des pratiques comptables qui respecteraient la prise de position n° 4 du CCVSOP (*maintenant appelé CCVSP*) (Délimitation du périmètre comptable des gouvernements, novembre 1988) sur la comptabilité des investissements dans les sociétés d'État. Le gouvernement comptabiliserait donc les pertes (ou profits) nettes des sociétés d'État à même les déficits du gouvernement et ce, au moment où elles seraient réalisées.

Pièce A.3

Améliorations apportées aux états financiers du gouvernement du Canada, de 1979 à 1994

1979

Retrait des « comptes internes » importants — montants que le gouvernement se devait à lui–même — de l'état de l'actif et du passif du gouvernement.

1980

Les prêts aux sociétés d'État financièrement dépendantes et les placements dans ces mêmes sociétés sont dévalués, et les sommes supplémentaires exigibles à la fin de l'exercice sont comptabilisées dans les comptes.

Les conditions des prêts aux pays en développement et des souscriptions aux associations de développement international sont présentées dans les notes aux états.

1984

Les sommes payables, aux termes de certaines autorisations législatives (permanentes), sont comptabilisées dans les comptes, et une provision est établie pour les sommes à verser au titre des congés annuels des employés et des indemnités de départ.

Un passif est inclus dans l'état de l'actif et du passif pour la part des emprunts des sociétés d'État assumée par le gouvernement, et la valeur des souscriptions aux associations de développement international est partiellement réduite.

1985

Les opérations du compte de canadianisation sont incluses dans l'état des recettes et des dépenses au lieu d'être exclues du déficit comme elles l'avaient été au cours des exercices précédents, grâce à leur présentation, dans l'état, de l'actif et du passif.

1986

Les opérations financières distinctes de certaines activités ministérielles importantes, comme l'assurance–emploi, sont intégrées par consolidation dans les états financiers du gouvernement.

La valeur des prêts aux pays en développement et des souscriptions aux associations de développement international est pleinement réduite.

1990

Les états financiers distincts des sociétés d'État financièrement dépendantes du gouvernement sont intégrés par consolidation dans les états financiers du gouvernement.

La valeur des prêts aux autres États souverains est réduite.

Le passif au titre des pensions de retraite des employés est comptabilisé intégralement dans les comptes.

Le résultat de toutes ces mesures a permis, pour la première fois, la formulation d'une opinion « sans réserve » sur les états financiers annuels.

1993

Une provision pour les créances estimatives au titre des garanties d'emprunt est comptabilisée dans les comptes.

Un changement est apporté à la façon de reconnaître l'effet des restrictions salariales sur le passif au titre des pensions de retraite des employés.

1994

Un rapport financier annuel concis et facile à utiliser, contenant les états financiers condensés (simplifiés) est publié pour la première fois.

Une provision pour les prêts que le gouvernement s'attend de recouvrer à partir de crédits futurs est comptabilisée dans les comptes.

Annexe B

Correspondance récente avec des représentants du gouvernement

Dans le chapitre, le vérificateur général demande au gouvernement d'appliquer des normes comptables objectives dans la présentation des résultats financiers qu'il communique au Parlement et aux Canadiens. Le chapitre explique que le gouvernement a dérogé aux normes comptables objectives au cours des deux dernières années et qu'il pourrait le faire encore cette année. Le 12 mars 1998, les représentants du gouvernement ont écrit au vérificateur général une lettre dans laquelle ils soutiennent que le gouvernement n'a pas dérogé à ces normes et dans laquelle ils présentent des arguments pour étayer leur point de vue. Le vérificateur général a répondu à cette lettre le 18 mars 1998. Des copies de ces deux lettres ont été transmises au président du Comité des comptes publics de la Chambre des communes et sont reproduites dans les pages suivantes. Dans sa réponse, le vérificateur général s'est engagé à fournir séparément des commentaires plus détaillés. Ces commentaires sont présentés à la fin de la présente annexe. Le vérificateur général était disposé à poursuivre les discussions pour régler le différend. D'autres discussions ont été menées avec les représentants du gouvernement, mais elles n'ont pas permis de régler le différend.

Treasury Board of Canada
Secretariat

Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

Ottawa, Canada
K1A 0R5

Le 12 mars 1998

Monsieur L. Denis Desautels, FCA
Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Monsieur,

L'an dernier, à propos du traitement comptable accordé aux paiements de transfert à la Fondation canadienne pour l'innovation, vous avez inclus dans votre avis sur les états financiers du gouvernement canadien une réserve quant au fait que ce dernier ne s'en tient pas à ses politiques comptables déclarées, telles qu'elles sont décrites dans les notes de ses états financiers. La discussion qui a fait suite à ce sujet, lors de la réunion du 9 décembre 1997 du Comité permanent des comptes publics, ainsi que l'annonce par le ministre des Finances dans son dernier budget d'une opération semblable à propos de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, et les questions soulevées dans le projet de chapitre 9 de votre rapport d'avril, montrent clairement que le gouvernement doit agir pour mettre un terme à cette controverse. En conséquence, le président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances ont accepté de clarifier les politiques comptables du gouvernement pour garantir que les opérations de ce type soient comptabilisées au cours de l'exercice pendant lequel la décision d'engager la dépense a été prise.

Dans ses états financiers de 1997-1998, le gouvernement révisera la note sur les principales politiques comptables pour indiquer que l'engagement public à fournir des fonds à une entité sans lien de dépendance constitue l'établissement d'une responsabilité de débourser des fonds de l'État et que, dans un souci de transparence et de responsabilisation, ces responsabilités sont comptabilisées dans les états financiers de l'année au cours de laquelle la décision d'engager les dépenses a été prise, sous réserve de l'obtention de l'autorisation du Parlement avant la clôture des états financiers de l'année en cause.

Plus précisément, le gouvernement propose de déclarer dans ses politiques comptables les plus importantes (4e paragraphe, sous « Base de la comptabilité ») :

> *Les paiements de transfert sont comptabilisés à titre de dépenses lorsqu'ils sont versés, lorsque le bénéficiaire s'est conformé aux modalités de l'entente de transfert contractuelle, ou, dans le cas des transactions extraordinaires, qui ne font pas partie d'un programme, lorsque le gouvernement annonce publiquement la décision d'opérer un transfert pourvu que la législation habilitante ou l'autorisation nécessaires au paiement soient approuvées par le Parlement.*

En outre, chaque fois qu'une opération extraordinaire de ce genre sera comptabilisée, le gouvernement inclura une note séparée dans les états financiers pour décrire l'opération et son montant.

Le gouvernement est d'avis que des arguments en faveur de cette comptabilisation des opérations peuvent être trouvés dans les publications spécialisées pertinentes. Ainsi, le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) définit une responsabilité comme une obligation découlant d'opérations ou événements antérieurs, dont le règlement peut résulter en le transfert d'avoirs dans l'avenir. Le Manuel précise ensuite que ces responsabilités ne doivent pas être nécessairement légalement exécutoires, elles peuvent être fondées sur des obligations équitables ou implicites. Une obligation implicite est un devoir fondé sur des considérations éthiques ou morales. L'existence d'une obligation implicite par rapport à une obligation contractuelle, peut être inférée des faits particuliers à une situation. Le gouvernement est d'avis que l'« événement » que constitue la prise d'une décision de financer une fondation sans lien de dépendance établit une obligation « implicite » et « équitable », pourvu que le Parlement donne ultérieurement l'autorisation nécessaire.

De surcroît, les changements apportés récemment à la section 3465 du Manuel de l'ICCA, Impôts sur le revenu, indiquent qu'il convient de comptabiliser les responsabilités selon le principe de l'« application réelle », c'est–à–dire qu'il faut les comptabiliser s'il existe des éléments convaincants quant au fait que le gouvernement a les moyens et la volonté de mettre en oeuvre la législation proposée dans l'avenir prévisible.

Le second argument en faveur de l'approche proposée par le gouvernement est le principe selon lequel le « fond » doit l'emporter sur la « forme ». Le manuel de l'ICCA précise en effet que les « opérations et les événements sont comptabilisés et présentés d'une façon qui exprime leur substance plutôt que leur forme juridique ou autre ». Le gouvernement est d'avis que le fait de déclarer les transferts planifiés à des entités telles que des fondations reflète la substance de la décision prise par le gouvernement et la réalité économique. Le fait de ne pas reconnaître ces obligations sur le motif que le « travail juridique » n'a pas encore été fait serait de nature à induire en erreur. On retrouve cette philosophie dans la recommandation du Comité sur les problèmes nouveaux de l'ICCA, qui recommande que les responsabilités liées aux frais de restructuration soient comptabilisées lorsque la personne compétente prend la décision d'engager ces frais.

Ce concept s'applique également aux transferts gouvernementaux. Le Manuel de l'ICCA, section PS3410, paragraphe .07, stipule qu'« ...il faudra faire preuve de jugement en comptabilisant les transferts d'une façon qui reflète le mieux la substance des événements sous–jacents plutôt que la forme ou le schéma de financement. »

Nous voudrions également attirer votre attention sur le fait que les normes comptables exigent que nous prenions en considération les événements qui se produisent entre la date des états financiers et la date de leur clôture lorsque ces événements fournissent des éléments supplémentaires suffisamment probants quant aux conditions en vigueur à la date des états.

Nous sommes déçus que les discussions que nous avons eues jusqu'à présent n'aient pas permis d'aplanir cette divergence. Votre position rend confuse une divergence d'opinion légitime quant à l'application qu'il faut faire des normes comptables, et influe par le fait même sur la crédibilité de l'état financier du gouvernement.

Nous tenons également à exprimer notre stupéfaction quant au fait que cette question a maintenant été rapportée dans la presse (Ottawa Citizen, le 11 mars 1998) par suite d'une interview que vous avez accordée. Il semble que vous ayez pris la mesure sans précédent de divulguer le contenu de votre rapport, que vous avez l'intention de publier intégralement en avril, sous couvert d'« envisager le geste inusité de rédiger un rapport ».

Nous ne croyons pas que cela soit convenable, compte tenu des particularités de votre rôle de rapporteur devant le Parlement.

Nous croyons que les changements proposés sont de nature à indiquer clairement aux utilisateurs des états financiers du gouvernement quelles transactions sont incluses dans l'activité financière de l'exercice, et à faire ressortir clairement la base sur laquelle sont déterminés l'excédent ou le déficit annuels de l'État. Nous croyons également que ces changements conduiront à l'amélioration des rapports financiers au Parlement et au public.

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

C. Scott Clark
Sous–ministre
Ministère des finances

V. Peter Harder
Secrétaire du Conseil du Trésor/
Sous–contrôleur général

c.c. M. John Williams,
Président, Comité permanent des comptes publics

240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A OG6

Le 18 mars 1998

Monsieur C. Scott Clark
Sous–ministre des Finances
Monsieur V. Peter Harder
Secrétaire du Conseil du Trésor et Contrôleur général
Ottawa (Ontario)
K1A OR5

Messieurs,

J'accuse réception de votre lettre du 12 mars dans laquelle vous commentez le chapitre 9 que nous envisageons d'inclure dans notre rapport du mois prochain au Parlement. Je vous écris pour vous faire connaître mon opinion sur un certain nombre de points que vous soulevez dans votre lettre.

Vous exprimez votre stupéfaction quant au fait que certaines des questions soulevées dans le chapitre ont été rapportées dans le *Ottawa Citizen* du 11 mars à la suite d'une interview que j'ai donnée. Je vous signale que mes préoccupations sérieuses au sujet des dérogations récentes du gouvernement aux normes comptables objectives ont été communiquées clairement et vigoureusement au Parlement dans mes observations sur les états financiers du gouvernement de 1996 et 1997. Elles ont été discutées de façon assez approfondie avec le Comité des comptes publics au cours de deux audiences connexes. J'ai également soulevé d'autres préoccupations au sujet de la Fondation canadienne pour l'innovation dans le chapitre 36 de mon rapport de décembre dernier au Parlement (paragraphes 36.48 à 36.54). Dans ce contexte, je crois qu'il est tout à fait convenable que les médias me demandent mes vues sur le traitement comptable proposé pour la nouvelle Fondation des bourses d'études du millénaire annoncée dans le budget du mois dernier et que je réponde comme je l'ai fait.

Dans votre lettre du 12 mars, vous m'informez que la note sur les principales conventions comptables aux états financiers du gouvernement de 1997-1998 sera révisée « ... pour les transactions extraordinaires ... » afin d'inclure dans le passif « ... l'engagement public à fournir des fonds à une entité sans lien de dépendance ... » sous réserve de « ... l'obtention de l'autorisation du Parlement appropriée avant la clôture des états financiers de l'année en cause ». Vous mettez de l'avant un certain nombre d'arguments pour appuyer ce changement de traitement comptable en citant le *Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA)*. Nous avons étudié ces arguments et ne pensons pas qu'ils appuient le traitement comptable que vous proposez dans votre lettre. Vos arguments sont fondés en majeure partie sur des chapitres du *Manuel de l'ICCA* qui n'ont pas de rapport avec la question fondamentale, à savoir quand le gouvernement doit–il constater les paiements de transfert comme passifs et dépenses. Par exemple, deux des chapitres que vous mentionnez portent sur : 1) la façon dont les entreprises commerciales mesurent des passifs d'impôts déjà constatés; et 2) quand les entreprises commerciales constatent les coûts de retrait de leurs activités existantes. À notre avis, le chapitre SP3410 du *Manuel de comptabilité et de vérification pour le secteur public* offre des directives claires aux gouvernements sur le moment de constater les paiements de transfert comme passifs et dépenses, et la modification de convention comptable que vous proposez n'est pas conforme à ce chapitre. Nous vous transmettrons des commentaires plus détaillés sous pli distinct.

L'été dernier, lors d'une réunion avec M. Harder et ses cadres supérieurs, nous avons convenu de travailler ensemble afin de préciser notre interprétation des recommandations de l'ICCA en ce qui touche la comptabilisation et la présentation de l'information sur les paiements de transfert. L'idée visait à régler le désaccord continu entre l'auteur et le vérificateur des états financiers en ce qui concerne des opérations comme les frais d'harmonisation de la TPS et de la TVP et le financement de la Fondation canadienne pour l'innovation. Au début de février de cette année, les représentants de M. Harder ont remis à mon personnel un bref document exposant des considérations et des suggestions pour résoudre cette divergence de vue. Nous n'avons pas jugé ces considérations et suggestions appropriées aux fins de la communication des résultats financiers au Parlement et nous avons écrit rapidement pour exposer nos motifs. Nous signalons que les renvois au *Manuel de l'ICCA* de votre lettre du 12 mars n'étaient pas inclus dans ce premier document.

En qualité de vérificateur au service du Parlement, la modification des conventions comptables énoncées que vous exposez dans votre lettre m'inquiète beaucoup et je vous recommande fortement de ne pas l'apporter. J'ai deux motifs de préoccupation. Premièrement, je crois que cette modification permettra aux gouvernements d'influer sur les résultats présentés. Il leur suffira d'annoncer leurs intentions dans leurs budgets et de décider ensuite des éléments à inclure dans le déficit ou l'excédent après la fin de l'exercice, une fois les chiffres préliminaires connus. Deuxièmement, je crois que cette modification représente une dérogation importante aux normes comptables objectives recommandées par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP). Je vous renvoie expressément au chapitre SP3410 susmentionné qui contient les normes recommandées pour la comptabilisation et la présentation des paiements de transfert. Les gouvernements canadiens et leurs vérificateurs travaillent en étroite collaboration avec le CCVSP depuis deux décennies en vue d'élaborer des normes de comptabilité objectives et transparentes pour le secteur public. Je pense que cette approche a renforcé la crédibilité des résultats financiers présentés par les gouvernements canadiens. À mon avis, la modification comptable unilatérale que vous proposez dans votre lettre du 12 mars non seulement affaiblira la crédibilité des résultats communiqués par le gouvernement fédéral, mais encore enverra un signal aux autres gouvernements, à savoir qu'il n'est pas nécessaire de suivre le processus et d'appliquer les recommandations du CCVSP.

Je suis entièrement disposé et serais même heureux de discuter davantage de la question avec vos ministres si vous pensez que cela pourrait aider à résoudre la question et éviter une confrontation publique continue entre nos bureaux. Je préférerais ne pas inclure le chapitre proposé dans mon rapport au Parlement le mois prochain, mais à moins que le gouvernement ne change d'avis, je n'aurai pas le choix. Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions. Cependant, je vous signale que nous sommes tenus d'informer d'ici quelques jours le président de la Chambre de la teneur du Rapport d'avril; nos pourparlers doivent par conséquent se faire sans tarder.

En attendant votre réponse, je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le vérificateur général du Canada,
L. Denis Desautels, FCA

Copie : M. John Williams
Président du Comité permanent des comptes publics

Commentaires détaillés fournis par le Bureau du vérificateur général du Canada sur les arguments techniques du gouvernement contenus dans sa lettre du 12 mars 1998

Introduction et objet

Le 12 mars 1998, le gouvernement a exposé la raison du traitement comptable des paiements de transfert à la Fondation canadienne pour l'innovation et à la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Le gouvernement a aussi décrit la façon dont, à son avis, la littérature professionnelle appuie son point de vue. Le présent document vise à fournir des commentaires détaillés sur ces références à la littérature professionnelle et une remarque connexe.

Constatation des paiements de transfert à titre de passifs et de dépenses

La question centrale sur laquelle nous sommes en désaccord a trait au moment où le gouvernement doit constater les paiements de transfert à titre de passifs et de dépenses.

Il pourrait être utile de considérer la constatation du passif dans le secteur privé comme un point de départ de la discussion sur la constatation du passif au gouvernement. Prenons l'exemple d'une société qui décide d'acheter un immeuble. Au moment de prendre sa décision, la société n'est pas tenue de quelque façon que ce soit de faire un achat. Il se peut qu'elle n'ait pas encore choisi d'immeuble particulier ni conclu d'entente avec une autre partie pour cet achat. À ce point, la décision ne serait pas communiquée dans les états financiers de la société ni dans les notes. Lorsqu'il y a un engagement formel d'acheter un immeuble particulier, cet « engagement » est communiqué dans les états financiers (dans les notes). Un engagement peut être considéré comme une entente contractuelle représentant une dette ou un passif. Plus tard, lorsque la société acquiert l'immeuble, elle contracte une dette réelle qui est constatée dans ses états financiers (et retirée des notes). En comptabilité commerciale, les passifs de cette nature ne sont constatés que lorsque les fournisseurs exécutent leur part de l'entente pour obliger l'acheteur.

La situation au gouvernement n'est pas aussi simple. Les gouvernements font souvent ce qu'on appelle des « paiements de transfert », qui sont des paiements pour lesquels ils ne reçoivent directement aucun bien ou service des bénéficiaires des paiements. L'aide transitoire à l'harmonisation de la TPS et de la TVP, le financement de la Fondation canadienne pour l'innovation et celui de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire constituent des exemples de paiements de transfert. Comme ceux–ci sont assez différents de tout ce qui se fait dans le monde des affaires, le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a élaboré et publié les normes recommandées pour déterminer particulièrement le moment où les gouvernements doivent constater les paiements de transfert à titre de passifs et de dépenses. Nous discutons plus en détail ci–dessous du chapitre du *Manuel de comptabilité et de vérification pour le secteur public* qui en traite, soit le chapitre SP 3410. Selon l'un des critères clés énoncés dans ce chapitre, les bénéficiaires (de paiements de transfert) doivent satisfaire aux critères d'admissibilité pour que les gouvernements puissent constater les paiements à titre de passifs et de dépenses. On peut penser que ce critère clé équivaut au critère de « fournisseurs qui exécutent leur part de l'entente » — soit le critère de constatation dans le secteur privé, comme nous l'avons expliqué dans le paragraphe précédent.

Dans sa lettre du 12 mars, le gouvernement affirme que la littérature professionnelle appuie la comptabilisation d'opérations comme le financement de la Fondation canadienne pour l'innovation et de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Le gouvernement cite expressément le chapitre 1000 du *Manuel de l'ICCA*, intitulé « Fondements conceptuels des états financiers » et le chapitre 3465 du même manuel, intitulé « Impôts sur les bénéfices », ainsi que l'abrégé n° 60 du Comité sur les problèmes nouveaux de l'ICCA, intitulé « Constatation d'un passif à l'égard des coûts de retrait d'une activité (y compris certains coûts engagés dans le cadre d'une restructuration) ». Avant de commenter chacune de ces références, nous discutons brièvement dans le présent document de l'application au gouvernement des recommandations du CCVSP. (Dans le présent document, les recommandations du CCVSP extraites du *Manuel de comptabilité et de vérification pour le secteur public* sont précédées des lettres « SP » pour secteur public. Les recommandations qui visent les organismes à but lucratif sont précédées des mots « chapitre du *Manuel de l'ICCA* ».)

La préface des recommandations du CCVSP précise que les recommandations comptables « visent l'ensemble des gouvernements, à moins de restrictions précises dans un chapitre particulier ». Les recommandations comptables du CCVSP comprennent le chapitre SP 3410 sur les paiements de transfert mentionnés ci–dessus. Comme il n'y a aucune limite en ce qui concerne l'application de ces recommandations au gouvernement fédéral, c'est sur celles–ci que l'on doit se fonder pour décider du moment où les paiements de transfert doivent être constatés à titre de passifs et de dépenses. La convention comptable actuelle du gouvernement en matière de paiements de transfert est conforme au chapitre SP 3410.

Comme je l'ai déjà expliqué dans le présent document, le chapitre SP 3410 a été conçu par le CCVSP pour traiter expressément du moment où les gouvernements doivent constater les paiements de transfert à titre de passifs et de dépenses. Les critères de constatation sont énoncés au paragraphe 07. Ce paragraphe indique aussi que : « L'exercice du jugement professionnel est nécessaire pour que les transferts soient comptabilisés de la manière qui exprime le mieux la substance des faits donnant lieu aux transferts, et non leur forme ou le profil de financement. » Dans le cas des paiements à la Fondation canadienne pour l'innovation et à la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, qui sont tous deux des subventions, il n'est pas nécessaire de s'appuyer sur cette disposition sur le « jugement » du paragraphe 07, parce que le paragraphe 38 donne des directives assez claires en ce qui concerne la constatation de passifs dans le cas des subventions. Le paragraphe 38 énonce que : « Le gouvernement cédant doit constater un passif correspondant aux subventions autorisées et non encore versées à la fin de l'exercice, et dont les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité, s'il en est, avant la fin de cet exercice. » Ainsi, pour pouvoir inclure la Fondation canadienne pour l'innovation dans les états financiers du dernier exercice, elle aurait dû exister et un accord de financement aurait dû avoir été conclu au plus tard le 31 mars 1997. Comme ni l'une ni l'autre de ces conditions n'ont été satisfaites, nous avons conclu que la constatation, l'année dernière, de 800 millions de dollars dans le passif et les dépenses contrevenait à la fois aux normes comptables objectives recommandées par le CCVSP et aux conventions comptables énoncées par le gouvernement.

Chapitre 1000 du *Manuel de l'ICCA* — Fondements conceptuels des états financiers

Lorsqu'une norme particulière comme le chapitre SP 3410 existe, elle a préséance sur des directives plus générales comme les fondements conceptuels des états financiers. Dans l'objet du chapitre 1000 du *Manuel de l'ICCA*, il est précisé que ce chapitre doit être utilisé « dans les cas où les praticiens sont appelés à exercer un jugement professionnel aux fins de l'application des principes comptables généralement reconnus [...] et dans des domaines où les principes comptables sont en voie de formulation ». Le chapitre 1000 du *Manuel de l'ICCA* ne doit pas être utilisé pour déroger aux principes comptables réputés généralement reconnus, comme le chapitre SP 3410 sur les paiements de transfert. Nous croyons que dans le chapitre SP 3410, le CCVSP énonce les critères à utiliser pour appliquer la définition générale du passif précisée au chapitre 1000 du *Manuel de l'ICCA* dans le contexte précis des paiements de transfert. Ainsi, les principes de base utilisés pour définir un passif ont déjà été considérés par le CCVSP au moment de la préparation du chapitre SP 3410. Nous ne croyons donc pas nécessaire de chercher ailleurs des directives supplémentaires sur le moment où le gouvernement doit constater les paiements de transfert à

titre de passifs et de dépenses. Néanmoins, nous faisons quelques commentaires sur les autres chapitres du *Manuel de l'ICCA* qui sont mentionnés dans la lettre du 12 mars du gouvernement.

Chapitre 3465 du *Manuel de l'ICCA* — Impôts sur les bénéfices

Le chapitre que le gouvernement invoque dans sa lettre du 12 mars a trait à la manière dont les entreprises estiment les passifs d'impôts futurs déjà constatés. Le concept d'application de taux ou de lois « pratiquement en vigueur » n'est utilisé que dans la section sur la « mesure » du chapitre 3465, et il vise explicitement le taux d'imposition que l'entreprise doit utiliser pour estimer son passif d'impôts futurs. Étant donné que le chapitre 3465 traite de la *mesure* de passifs d'impôts futurs qui existent déjà par opposition à la *constatation* de passifs qui n'existent pas, nous ne croyons pas qu'il s'applique, même indirectement, à la détermination du moment où le gouvernement doit constater les paiements de transfert à titre de passifs et de dépenses.

CPN-60 — Constatation d'un passif à l'égard des coûts de retrait d'une activité (y compris certains coûts engagés dans le cadre d'une restructuration)

Dans sa lettre du 12 mars, le gouvernement prétend que le CPN-60 appuie sa position voulant que l'on constate certains paiements de transfert à titre de passifs et de dépenses lorsque la décision de les engager est prise. En fait, le CPN-60 a été créé pour *limiter* les coûts que les entreprises pourraient constater, en fonction uniquement des décisions de la direction prises au cours d'une année, aux coûts qui sont liés au retrait d'une activité existante. Le CPN-60 renferme des critères précis qui empêchent efficacement les entreprises de gonfler artificiellement les résultats d'exploitation des exercices futurs en imputant de façon inappropriée les coûts de ces exercices à l'exercice en cours. Quant aux coûts de retrait à constater, ils doivent être liés aux activités exécutées *avant* ce qu'on appelle la « date de l'engagement » ou à l'obligation contractuelle qui existait *avant* la date de l'engagement. Le CPN-60 interdit formellement de constater un passif à la date de l'engagement pour des coûts qui se rattachent à des activités qui continueront d'exister. Compte tenu de ce qui précède, nous ne croyons pas que le CPN-60 s'applique à la détermination du moment où le gouvernement doit constater les paiements de transfert à titre de passifs et de dépenses.

Événements postérieurs à la date des états financiers

Nous convenons que les normes comptables objectives exigent que les événements qui se produisent entre la date des états financiers et la date de leur réalisation soient considérés dans le calcul des chiffres définitifs chaque année. Cependant, l'information supplémentaire disponible après la fin de l'exercice sert normalement à confirmer ou à renforcer l'évaluation ou la valeur estimative — la *mesure* — d'un actif ou d'un passif qui existe déjà à la fin de l'exercice. Les événements postérieurs ne sont normalement pas retenus lorsqu'il s'agit de décider quels actifs ou passifs doivent être *constatés* à la fin de l'exercice. L'information obtenue après la fin de l'exercice peut aussi être utilisée comme élément probant pour établir la *probabilité* qu'un événement se soit vraiment produit à la fin de l'exercice. Toutefois, ce cas ne s'applique pas à nos discussions actuelles, car nous savons qu'un accord avec les provinces pour harmoniser la TPS et la TVP n'avait pas été conclu au 31 mars 1996 et que la Fondation canadienne pour l'innovation n'avait pas d'existence légale au 31 mars 1997. Bref, si une opération ne satisfait pas à la définition d'un passif à la fin d'un exercice, les « événements postérieurs n'y changeront rien » quel qu'en soit le nombre. Quant aux opérations sur lesquelles nous sommes en désaccord, il n'y a pas d'« événement antérieur » créant un passif à la fin de l'exercice; une décision de la direction ne suffit pas.

Nous avons, au cours d'exercices antérieurs, considéré des événements postérieurs pour trouver des éléments probants de l'*autorisation* des paiements de transfert et d'autres paiements. Dans ces cas, par exemple, les coûts de réduction des effectifs et l'élimination des subventions au transport ferroviaire de la Passe du Nid–de–Corbeau, il y

avait à la fin de l'exercice des bénéficiaires qui satisfaisaient à des critères d'admissibilité, et une estimation raisonnable des coûts avait pu être faite à la fin de l'exercice. Les représentants du gouvernement ont proposé, et nous sommes d'accord avec eux, que dans des situations de ce genre, l'adoption d'une loi après la date des états financiers pourrait être considérée pour déterminer l'existence d'une autorisation adéquate.

Conclusion

En résumé, nous avons étudié les arguments contenus dans la lettre du 12 mars 1998 et nous ne pensons pas qu'ils appuient le traitement comptable proposé par le gouvernement. À notre avis, le SP 3410 fournit des directives claires aux gouvernements sur le moment de constater des paiements de transfert à titre de passifs et de dépenses, et le changement comptable proposé par le gouvernement n'est pas conforme aux recommandations de ce chapitre.

Le Bureau du vérificateur général du Canada
Le 24 mars 1998

Septembre 1998

Avant–propos et Points saillants

Table des matières

		Page
Avant–propos		5
Points saillants		
Chapitre		
10	Commission canadienne des droits de la personne Comité du tribunal des droits de la personne	7
11	Agriculture et Agroalimentaire Canada - Le programme des avances en espèces	8
12	La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments	9
13	Office national de l'énergie	10
14	Affaires indiennes et du Nord Canada - Les revendications territoriales globales	11
15	Revenu Canada - Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère	12
16	La gestion du numéro d'assurance sociale	13
17	Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	15
18	La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État	16

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Septembre 1998

Avant–propos

Je suis heureux de présenter le volume de septembre de mon rapport de 1998. Cet avant-propos est suivi des Points saillants des neuf chapitres, qui sont publiés séparément :

10. Commission canadienne des droits de la personne
    Comité du tribunal des droits de la personne

11. Agriculture et Agroalimentaire Canada -- Le programme des avances en espèces

12. La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments

13. Office national de l'énergie

14. Affaires indiennes et du Nord Canada -- Les revendications territoriales globales

15. Revenu Canada – Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère

16. La gestion du numéro d'assurance sociale

17. Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés

18. La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État

Dans ce rapport, je continue d'approfondir plusieurs des questions que j'avais soulevées dans le chapitre de 1997 consacré aux questions d'une importance particulière. Il s'agit de la mise de l'accent sur les résultats plutôt que sur les intrants et les processus, de la nécessité d'assurer la reddition de comptes alors que des activités ne sont plus exercées dans le cadre traditionnel du gouvernement, de la promotion de l'intégrité au sein du gouvernement et de la possibilité de faire de la fonction de contrôleur une réalité.

Mettre l'accent sur les résultats est essentiel pour accroître l'efficacité des activités quotidiennes du gouvernement. À l'heure où la nature des organisations change et où des objectifs contradictoires sont fixés pour les programmes, il est primordial que les gestionnaires établissent des buts précis en matière de rendement des programmes, mesurent les progrès à cet égard, communiquent de l'information à ce sujet et utilisent cette dernière pour veiller à ce que le gouvernement atteigne ses objectifs. Des outils efficaces comme les évaluations peuvent jouer un rôle déterminant en fournissant aux décideurs de l'information sur la mesure dans laquelle les politiques et les programmes donnent les résultats escomptés, et sur la façon de les améliorer.

J'aborde également la question de l'adoption par le gouvernement de nouveaux modes pour assurer certains services et programmes aux Canadiens. Quelques-uns de ces modes offrent plus de souplesse dans la gestion des ressources, particulièrement celle des ressources humaines. Cependant, il demeure essentiel d'assurer la reddition de comptes à l'égard des résultats. Il faut pour cela une compréhension commune des rôles et des responsabilités, des objectifs et

des attentes clairement énoncés, et la communication d'information complète et honnête sur le rendement. Le défi sera de concilier souplesse et reddition de comptes sans pour autant revenir aux modes de fonctionnement traditionnels.

Jeter une base d'éthique solide pour la promotion de l'intégrité au sein du gouvernement est une autre question que j'étudie dans ce rapport. Le gouvernement doit encourager l'instauration d'un cadre qui met l'accent sur les principes, le leadership, l'habilitation des fonctionnaires à agir dans l'intérêt public, la formation et les mécanismes de communication des préoccupations. Cependant, il faut demeurer vigilant.

Enfin, j'examine les améliorations que le gouvernement apporte à sa capacité de gestion financière et la structure qu'il crée pour permettre aux décideurs d'évaluer les conséquences financières de leurs décisions.

La réussite dans tous ces domaines dépend de l'engagement visible de la haute direction. Les gestionnaires devront obtenir l'appui de toute l'organisation pour suivre les meilleures pratiques, tirer parti des leçons apprises de l'expérience des autres et les intégrer quotidiennement à leur prise de décision.

Commission canadienne des droits de la personne

Comité du tribunal des droits de la personne

Chapitre 10 - Points saillants

10.1 En 1977, le Parlement a créé la Commission canadienne des droits de la personne et le Comité du tribunal des droits de la personne (ci–après appelé « Tribunal ») qu'il a chargés de régler les plaintes relatives aux droits de la personne de façon rapide, impartiale et experte. La Commission fait enquête sur les plaintes, puis, si elle juge qu'une instruction est justifiée, en saisit le Tribunal. Ce modèle a été choisi comme solution de rechange à la procédure officielle des tribunaux. Avec le temps, le processus est toutefois devenu lourd, long et coûteux.

10.2 De 1988 à 1997, la Commission a reçu environ 7 450 plaintes signées, les plaintes à l'égard de la parité salariale non comprises. Elle a rendu des décisions finales dans environ 6 550 des 7 450 plaintes signées. La Commission a soit rejeté, soit décidé de ne pas instruire environ les deux tiers de ces plaintes. Environ six pour cent des plaintes ont été transmises au Tribunal pour instruction.

10.3 Bien que des efforts considérables aient été déployés afin d'améliorer le traitement des plaintes, il faut encore beaucoup de temps pour instruire une plainte, soit en moyenne environ deux ans pour la Commission et un an pour le Tribunal. En 1997, presque la moitié des 900 plaintes présentées à la Commission faisaient encore l'objet d'une enquête un an après leur signature.

10.4 La Commission essaie de régler les plaintes par la conciliation et le Tribunal tente à son tour de recourir à la médiation une fois que la Commission lui a déféré des dossiers pour instruction. Comme la Commission a ses propres objectifs en matière de règlement des plaintes, elle n'est pas un conciliateur neutre. Depuis 1996, environ 18 p. 100 des plaintes ont fait l'objet d'un règlement rapide ou ont été réglées au moyen de la conciliation. Il a fallu en moyenne quelque 45 mois à la Commission pour en arriver à une décision finale lorsque les plaintes faisaient l'objet d'une enquête avant d'être soumises à la conciliation.

10.5 La Commission et le Tribunal fonctionnent dans un milieu complexe qui présente des risques élevés. Les motifs permettant le dépôt d'une plainte augmentent en nombre et les concepts entourant la discrimination gagnent en complexité. Le contexte lui–même est aussi davantage litigieux. Les crédits alloués à la Commission ont été réduits, passant de 16,15 millions de dollars en 1992-1993 à 14,8 millions de dollars en 1998-1999. De plus, le nombre des enquêteurs est passé de 37 à 25. Le roulement du personnel enquêteur de la Commission est élevé, ce qui nécessite la réattribution des dossiers à d'autres enquêteurs. Nous sommes également préoccupés par le fait que la Commission ne se conforme pas de façon suivie à certaines de ses principales normes en matière d'enquête.

10.6 Nous constatons que la ministre de la Justice a indiqué que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* serait soumise à un examen exhaustif. La Commission s'est réjouie de cette proposition. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, dans son troisième rapport de décembre 1997, a également réclamé une révision de la *Loi*.

10.7 Nous convenons que le Parlement devrait mener un examen approfondi de la *Loi* et nous recommandons que le gouvernement définisse et présente au Parlement un ensemble intégré de mesures précises destinées à

accroître l'efficacité du traitement des plaintes relatives aux droits de la personne. Les mesures qu'il serait possible de prendre à cet égard sont résumées dans la conclusion du présent chapitre.

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Le programme des avances en espèces

Chapitre 11 - Points saillants

11.1 Le programme des avances en espèces d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est l'un des véhicules que le gouvernement met à la disposition des producteurs de cultures entreposables pour leur donner plus de latitude lorsqu'ils prennent leurs décisions de mise en marché. Ce programme comporte des prêts à court terme consentis aux producteurs au moment de la récolte, alors que leurs obligations financières sont souvent les plus lourdes. Les fonds accordés permettent aux producteurs de faire le pont entre la récolte et le moment où ils commercialisent leurs produits et où ils commencent à en tirer des revenus. Ces dernières années, le montant annuel des prêts a varié entre 730 millions de dollars et plus de 1,2 milliard de dollars.

11.2 Les producteurs ont fort bien accueilli le programme. Ceux avec qui nous avons communiqué aiment pouvoir disposer de liquidités prévisibles au moment de la récolte et ils apprécient le volet de l'exemption d'intérêt du programme. Bon nombre des grands programmes d'aide à l'agriculture du passé ont pris fin, et les producteurs voient en celui–ci un signe important du soutien continu du gouvernement au secteur.

11.3 En 1993, la Direction générale de l'examen des programmes du Ministère a fait une évaluation du programme qui comportait quelques conclusions favorables sur celui–ci, mais suscitait également des préoccupations importantes, notamment au sujet du volet de l'exemption d'intérêt. Les évaluateurs ont également conclu que rien ne prouvait hors de tout doute que ce programme favorisait la commercialisation ordonnée.

11.4 En 1997, le Parlement adoptait une nouvelle loi, la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole (LPCA)*, qui fusionnait les deux programmes antérieurs des avances en espèces, les mettait à jour et enchâssait la disposition d'exemption d'intérêt. Le gouvernement n'a pas établi avec clarté pour quels motifs il consentait des avances sans intérêt, même si l'évaluation faisait ressortir la nécessité de définir un objectif clair pour cette composante du programme.

11.5 La nouvelle *Loi* requiert un examen de ses dispositions et de son application, la cinquième année de son existence, soit en 2001. L'évaluation de 1993 a fourni d'importants renseignements sur l'efficacité du programme, mais, à l'instar de toute autre étude, certaines questions demeurent sans réponse; nous estimons qu'il faudrait en traiter lors du prochain examen. Il y a lieu de se demander, entre autres choses, si les producteurs éprouvent de réelles difficultés d'accès à du crédit lors de la récolte, et si l'on gère bien les pertes qui découlent de la garantie du gouvernement sur ces prêts.

11.6 Nous avons relevé des lacunes dans la façon dont on a rendu publiques les constatations de l'évaluation sur les avances en espèces. Nous avons constaté des lacunes semblables dans la diffusion d'autres études que les directions générales du Ministère ont produites sur l'incidence et sur l'efficacité des programmes. À notre avis, un certain nombre de caractéristiques du Ministère, les lois qu'il doit appliquer et la composition de ses parties intéressées constituent autant de facteurs qui favorisent grandement une diffusion plus active à l'externe, de l'information sur l'existence et les constatations des études sur l'efficacité. Certains secteurs du Ministère prennent déjà des mesures dans ce sens.

La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments

Chapitre 12 - Points saillants

12.1 Le gouvernement fédéral recourt actuellement à de nouveaux mécanismes pour améliorer la prestation de ses services. Dans cette veine, il a créé l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), premier organisme gouvernemental de services à voir le jour par voie législative; cet établissement public est entré en fonction le 1er avril 1997. Sa principale responsabilité est de favoriser la salubrité des aliments, de protéger la santé des végétaux et des animaux et de faciliter les échanges commerciaux dans tous les domaines en offrant des services d'inspection et d'autres services connexes.

12.2 La création de l'Agence est manifestement fondée; celle–ci est notamment l'aboutissement d'études menées depuis 30 ans sur la réorganisation du système fédéral d'inspection des aliments. En outre, le gouvernement s'était engagé à adopter des modes nouveaux et améliorés de prestation des services. Les hauts fonctionnaires des trois ministères fédéraux s'occupant de l'inspection et de la salubrité des aliments ont appuyé la mise sur pied d'une entité unique d'inspection des aliments. Cette initiative illustre clairement qu'il est possible d'apporter des changements durables lorsque ceux–ci sont clairement justifiés et qu'ils bénéficient du soutien des cadres supérieurs.

12.3 La formation d'un groupe structuré et indépendant a joué un rôle crucial dans la mise sur pied de l'Agence. Le groupe a pu accomplir son travail sans être mêlé aux activités courantes d'inspection et de quarantaine; on a ainsi pu offrir ces services sans interruption pendant tout le processus de création de l'Agence.

12.4 L'un des motifs favorisant l'adoption de nouveaux modes de prestation des services est d'offrir une plus grande souplesse à la gestion des ressources humaines. L'un des principaux défis que l'Agence a dû relever, lorsqu'elle a cessé d'être régie par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et a acquis le statut d'employeur distinct, fut de passer à un nouveau régime de gestion des ressources humaines. En tant qu'employeur distinct, il faut être conscient, dès le départ, de la complexité inhérente à la création d'un nouveau cadre de ressources humaines et en tenir compte.

12.5 Dans un domaine à responsabilité partagée comme la salubrité des aliments, il est important de définir avec soin les rôles et d'établir des mécanismes qui permettront de régler les problèmes imprévus. La mise sur pied d'un cadre de responsabilisation a été au centre des préoccupations lors de la création de l'ACIA. Les ministres de l'Agriculture et de la Santé se sont vu confier des responsabilités particulières en matière de salubrité des aliments. Pendant la première année de fonctionnement de l'Agence, certains détails opérationnels restaient à régler alors que surgissaient de nouveaux problèmes.

Office national de l’énergie

Chapitre 13 - Points saillants

13.1 La *Loi sur l’Office national de l’énergie* n’a pas subi de modification importante depuis qu’elle a institué l’Office national de l’énergie, en 1959. Bien que l’Office se soit vu confier de nouvelles responsabilités dans des domaines comme les activités en région pionnière, son rôle n’a pas beaucoup changé depuis sa création. Cependant, son mode de fonctionnement s’est profondément transformé. En modifiant sa réglementation, l’Office est devenu moins interventionniste pour compter davantage sur les forces du marché, l’autoréglementation de l’industrie et la négociation de la structure des droits. Pendant cette période de transformation, l’Office a déménagé son administration centrale d’Ottawa à Calgary, réduit son effectif de 35 p. 100 et procédé à une restructuration interne pour rehausser son efficience. L’Office n’a cependant mesuré de manière objective ni l’efficacité de son programme, ni sa pertinence.

13.2 L’Office est conscient que le vieillissement du réseau canadien de pipelines pose des risques potentiels pour la sécurité du public et l’environnement. Le nombre d’incidents signalés mettant en cause des pipelines a augmenté au cours des dernières années. L’Office met au point actuellement une méthodologie d’évaluation des risques qui devrait lui permettre de mieux cibler les inspections ainsi que les vérifications de sécurité. Il devra toutefois combler des lacunes dans sa gestion de l’information.

13.3 L’Office pourrait ne pas être en mesure de s’acquitter pleinement de ses responsabilités en matière de réglementation de l’environnement en raison des lacunes que comporte son programme d’inspection environnementale, notamment pour ce qui est de l’établissement des priorités, du calendrier des inspections et des pratiques d’inspection trop peu formelles et mal structurées.

13.4 Depuis 1991, l’Office recouvre la majeure partie de ses coûts auprès de l’industrie. Il n’a pas encore modifié sa méthode de répartition des coûts, même si des intervenants ont exprimé des doutes quant à l’équité de cette méthode. L’Office a choisi la simplicité aux dépens de la causalité des coûts. Il n’a pas de système de comptabilité analytique. Il doit recouvrer les coûts d’une façon que les parties intéressées jugeront plus équitable et acceptable.

13.5 L’Office s’oriente vers une gestion axée sur les résultats. Pour ce faire, il adopte un nouveau cadre de responsabilisation ainsi qu’un nouveau mode de prise de décisions. Bien qu’il soit trop tôt pour évaluer les résultats de cette initiative, nous avons remarqué que l’Office pourrait davantage aligner sa gestion des ressources humaines sur sa vision de l’avenir. En outre, l’Office devra énoncer clairement les résultats qu’il vise et en faire rapport, surveiller son rendement de manière régulière et systématique, et établir une meilleure correspondance entre les coûts et les résultats obtenus.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Les revendications territoriales globales

Chapitre 14 - Points saillants

14.1 Les règlements de revendications territoriales globales sont des traités modernes qui sont importants non seulement pour les collectivités autochtones, mais aussi pour tous les Canadiens. Les règlements territoriaux comportent le paiement de près de deux milliards de dollars par le gouvernement fédéral à des groupes autochtones ainsi que la clarification de divers droits, dont le droit de propriété exclusive de terres d'une superficie totale de plus d'un demi–million de kilomètres carrés. La première entente négociée de l'ère moderne en règlement d'une revendication territoriale globale a été conclue en 1975 et la plus récente, en juillet 1997. À cette dernière date, 12 dossiers de revendications avaient été réglés, mais des revendications éventuelles et actuelles de plus de 200 Premières nations doivent encore être évaluées ou réglées, selon le cas.

14.2 Le gouvernement du Canada a choisi de régler ces revendications par la négociation plutôt que par la contestation judiciaire ou d'autres moyens. Affaires indiennes et du Nord Canada est le représentant fédéral attitré lors des négociations auxquelles participent d'autres ministères, s'il y a lieu. Les autres parties sont notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux et les requérants. Le Ministère répond largement des résultats obtenus, mais il n'est pas la seule partie qui doit rendre des comptes; pour en venir aux règlements recherchés, il faut de la bonne volonté et un engagement politique de la part de tous les participants.

14.3 Le gouvernement a indiqué que des règlements négociés établissent une certitude en matière de droits de propriété des terres et d'accès à celles–ci et à leurs ressources. Toutefois, il faut bien plus que la signature d'une entente pour chasser l'incertitude. Comme autre facteur primordial, mentionnons notamment la mise en oeuvre réussie des ententes. Celle–ci prend la forme de centaines de projets auxquels participent les parties collectivement ou individuellement. Nous avons décelé des lacunes dans cette mise en oeuvre, y compris des plans de mise en oeuvre insuffisants, voire inexistants, et avons constaté la nécessité d'améliorer la surveillance, les rapports et l'évaluation.

14.4 Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas toujours fait preuve d'assez de rigueur au moment de déterminer la nature et la valeur des biens devant figurer dans les règlements finaux (sommes d'argent, terres et autres ressources).

14.5 Il faut parfois compter plus de 20 ans pour en venir à un règlement. Les retards ont de nombreuses causes. À notre avis, les longs délais nuisent à la rentabilité (rapport coût-efficacité) du processus et peuvent mener à des résultats moins favorables pour toutes les parties intéressées.

Revenu Canada

Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère

Chapitre 15 - Points saillants

15.1 La réussite des programmes de Revenu Canada dépend en grande partie de l'observation volontaire de la loi par les particuliers et les entreprises. Nous croyons que la façon dont les clients perçoivent la conduite des employés de Revenu Canada constitue l'un des nombreux facteurs qui influent sur cette observation volontaire. Une organisation comme Revenu Canada, avec ses opérations décentralisées et le rôle considérable qu'y joue le jugement de ses employés, doit prendre des précautions propres à réduire au minimum le risque d'inconduite de son personnel. Notre vérification a porté sur les différents moyens pris par le Ministère afin de promouvoir l'intégrité chez ses employés.

15.2 Ensemble, tous ces moyens constituent un important fondement pour la promotion de l'intégrité à Revenu Canada. Le Ministère enquête sur les cas d'inconduite; les employés dont l'inconduite est dûment constatée subissent des mesures disciplinaires; et, dans l'ensemble, lorsque des incidents font ressortir des lacunes, la direction prend des mesures appropriées pour prévenir les cas d'inconduite semblables. De plus, en distribuant des énoncés de sa mission, de sa vision et de ses valeurs ainsi que trois brochures clés sur la conduite du personnel, Revenu Canada déploie d'importants efforts pour promouvoir une culture d'intégrité. La plupart des employés ont reçu une certaine formation officielle concernant la conduite qu'on attend d'eux.

15.3 Il y a des secteurs où des améliorations aideraient Revenu Canada à renforcer ce fondement solide. Parce que la procédure relative aux mesures disciplinaires est parfois lente, son effet de dissuasion contre des inconduites semblables s'en trouve peut–être affaibli. La direction prend des mesures pour combler les lacunes révélées par des incidents mais, parfois, les mesures prises sont lentes à venir et visent des lacunes essentiellement locales plutôt que des situations à corriger dans l'ensemble du Ministère. De surcroît, l'information donnée au sujet des valeurs et de la conduite professionnelle n'est pas présentée d'une manière qui permettrait de l'assimiler aisément, et la formation dans le domaine est inégale. Le Ministère prend peu de mesures pour vérifier jusqu'à quel point ses employés comprennent ses attentes en matière de conduite et de valeurs. Il n'a pas non plus désigné une personne que les employés pourraient consulter en toute confidentialité au sujet de questions d'intégrité.

La gestion du numéro d'assurance sociale

Chapitre 16 - Points saillants

16.1 Le numéro d'assurance sociale (NAS) a été adopté en 1964, comme moyen de fournir un numéro de dossier aux clients de l'assurance–chômage, du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. En 1967, il est aussi devenu un code d'identification de dossier pour Revenu Canada. Dès le départ, le NAS a fait l'objet d'un intérêt et d'un débat intenses au Parlement. La controverse portait en grande partie sur les répercussions d'une expansion possible de son utilisation qui en ferait un code d'identification universel. L'histoire du NAS a surtout traduit la tension pour atteindre un équilibre entre les objectifs souvent contradictoires de la protection des renseignements personnels et de l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité administratives.

16.2 Développement des ressources humaines Canada administre le NAS dans l'esprit du cadre juridique selon lequel le NAS devait être un code d'identification de dossier (numéro de compte) pour certains programmes du gouvernement fédéral. Cependant, le public perçoit souvent le NAS comme un code d'identification personnel ou même une carte d'identité.

16.3 L'utilisation du NAS hors du domaine fédéral a dépassé l'esprit de la politique du Conseil du Trésor établie en 1989, laquelle visait à empêcher ce numéro de devenir un code d'identification personnel national. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que le NAS est devenu un code d'identification numérique commun, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement fédéral, pour un large éventail de prestations et de transactions relatives au revenu, entre autres utilisations.

16.4 Les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* et au *Règlement de l'impôt sur le revenu* ont encouragé l'utilisation du NAS par les provinces, les territoires et le secteur privé, tout comme l'a fait le nombre croissant d'échanges, de comparaisons et de couplages de données entre les différents paliers des programmes sociaux.

16.5 Cependant, le NAS comporte un certain nombre de lacunes, dont certaines sont bien connues. Avec l'utilisation accrue du NAS, ces lacunes sont devenues plus importantes.

- Les renseignements sur les titulaires de NAS, en particulier sur les naissances et les décès, ne sont pas toujours complets ni exacts.

- Les procédures existantes de demande de NAS ne suffisent pas à assurer la protection contre la fraude et les abus. On n'a pas demandé aux titulaires de 11,8 millions de NAS qui se sont inscrits avant la mise en place du programme de preuve d'identité, en 1976, de fournir des documents attestant leur identité. Cela accroît le risque de fausses représentations.

- Les provinces et les institutions financières sont obligées, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du *Règlement de l'impôt sur le revenu,* d'obtenir les NAS à des fins d'impôt, mais elles ne peuvent pas vérifier les numéros d'assurance sociale fournis par leurs clients.

- Les erreurs portant sur le NAS, les abus et la mauvaise utilisation touchent de nombreux programmes fédéraux, les provinces et le secteur privé. Dans l'ensemble, les répercussions pourraient être considérables.

- On ne consacre que peu d'efforts aux enquêtes sur la fraude et les abus concernant le NAS et les peines sont minimes et n'ont pas d'effets dissuasifs réels.

- L'utilisation du NAS n'est pas réglementée dans le secteur privé, sauf au Québec. Ce numéro peut donc servir à enfreindre la protection des renseignements personnels et à usurper l'identité.

16.6 L'efficacité de certaines décisions administratives et l'intégrité des programmes sociaux sont grandement facilitées par la fiabilité des renseignements que contient la base de données du NAS. Nous croyons que le moment est venu d'examiner les rôles, les objectifs et l'utilisation actuels du NAS, à la lumière de son importance pour le gouvernement et la société. Le gouvernement doit établir clairement le niveau d'intégrité et de protection des renseignements personnels à attendre du système.

16.7 Il semble y avoir deux options possibles : améliorer le cadre existant, de façon à tenir compte de l'utilisation actuelle du NAS ou, autrement, concevoir une solution de rechange acceptable pour répondre aux besoins des utilisateurs, y compris ceux des gouvernements et des particuliers. Dans un cas comme dans l'autre, les répercussions du NAS sur la protection des renseignements personnels doivent être reconnues. À notre avis, il est essentiel que le Parlement joue un rôle important dans la discussion de ces questions, dans l'accroissement de la sensibilisation du public et dans la recherche d'une solution satisfaisante.

Conseil d’examen du prix des médicaments brevetés

Chapitre 17 - Points saillants

17.1 Le Conseil d’examen du prix des médicaments brevetés (CEPMB) est un petit organisme quasi judiciaire disposant d’un budget annuel de trois millions de dollars environ et d’un personnel de 35 équivalents temps plein. Créé en 1987, il a pour mandat de protéger les intérêts des consommateurs et de contribuer au système de santé canadien en s’assurant que les prix demandés par les fabricants de médicaments brevetés ne sont pas excessifs. Cependant, l’étendue de son autorité et les limites de son rôle de protecteur des consommateurs sont peu connues du public.

17.2 Depuis 1988, les augmentations annuelles moyennes des prix des médicaments brevetés ont ralenti. Le Conseil a joué un rôle à cet égard et il a adopté des mesures pour évaluer les répercussions de la réglementation fédérale des prix. Cependant, d’autres facteurs ont également contribué à ce ralentissement. Nous craignons que le Conseil n’ait surestimé les économies qu’il a fait réaliser au système de santé canadien. Dans les résultats communiqués au Parlement, le Conseil n’a pas précisé les limites des estimations de sa propre influence.

17.3 La vérification a permis de cerner des aspects du cadre législatif qui ont besoin d’être examinés. La loi passe certaines questions sous silence ou n’est pas claire à leur sujet. En outre, certaines exigences de la loi sont difficiles à appliquer en pratique. Il faut envisager de les examiner pour déterminer si elles sont encore pertinentes.

17.4 Les prix de la plupart des médicaments brevetés qui sont vendus au Canada respectent les lignes directrices du Conseil. Cependant, celui-ci doit s’assurer que ses décisions découlant de l’examen des prix sont claires et transparentes. Il doit aussi déterminer des moyens rentables de vérifier l’exactitude des renseignements sur les prix que lui fournissent les fabricants. Des améliorations doivent aussi être apportées aux rapports sur les tendances des prix des médicaments ainsi que sur les dépenses de recherche et développement dans le domaine pharmaceutique.

La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État

Chapitre 18 - Points saillants

18.1 Au moyen de la Stratégie d'information financière (SIF), le gouvernement apporte des changements radicaux au type de renseignements financiers fournis aux décideurs. La SIF consiste, entre autres choses, à adopter la comptabilité d'exercice pour toutes les opérations (ou comptabilité d'exercice intégrale), comme c'est le cas dans le secteur des entreprises commerciales, à mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers et à intégrer l'information financière établie selon la comptabilité d'exercice intégrale dans la prise de décisions quotidienne des gestionnaires ministériels. Lorsqu'elle sera pleinement mise en oeuvre, d'ici 2001 selon le plan en vigueur, la SIF devrait aider le gouvernement à améliorer considérablement sa gestion des secteurs d'activité et sa reddition de comptes au Parlement. Le gouvernement a clairement indiqué qu'il avait pris l'engagement de *repenser le rôle de l'État*, et il a conçu la SIF comme une importante initiative pour y parvenir. Le Bureau du vérificateur général du Canada appuie sans réserve les objectifs énoncés pour la SIF.

18.2 La SIF remonte à dix ans. Au cours des premières années, son évolution a été lente mais, dernièrement, la cadence des travaux s'est accélérée. Jusqu'à maintenant, la SIF a consisté essentiellement à mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers ministériels, qui sont adaptés à l'an 2000, et à s'assurer que les systèmes ministériels et centraux produiront une information pertinente destinée à figurer dans les états financiers annuels du gouvernement.

18.3 Toutefois, le gouvernement doit encore mettre en oeuvre ses plans pour s'attaquer à la tâche importante qui consiste à fournir une information financière selon la comptabilité d'exercice intégrale aux fonctionnaires des ministères et des organismes qui gèrent les secteurs d'activité et les composantes connexes, sur une base quotidienne. L'un des objectifs de la SIF consiste à fournir aux fonctionnaires une information plus complète sur les coûts, à des fins de comparaison avec les résultats obtenus, dans le cadre de la prise de décisions importantes. Tant que cet objectif ne sera pas atteint, tous les avantages de la SIF ne seront pas réalisés.

18.4 La SIF offre l'avantage d'améliorer l'information relative aux coûts aux fins de la prise de décisions, mais nous constatons que ni les différents ministères ni le gouvernement dans son ensemble ne connaissent les coûts totaux de la mise en oeuvre de la SIF, qui pourraient être élevés.

18.5 Le gouvernement et le Parlement peuvent contribuer au succès de la SIF en octroyant des fonds selon la comptabilité d'exercice intégrale, de manière à ce que la reddition de comptes et la présentation de rapports s'effectuent également suivant la même méthode comptable. Mais les organismes centraux et les différents ministères doivent également faire leur part pour que tous les avantages de la SIF se concrétisent. Les organismes centraux doivent obtenir « l'appui » sans réserve des ministères, et les sous–ministres de chacun des ministères doivent mettre en place l'infrastructure qui s'impose, notamment les systèmes et les ressources humaines.

18.6 Les ministères font face à un défi de taille, dans le contexte du renouvellement de leurs systèmes financiers, s'ils veulent atteindre les objectifs de la SIF. Les meilleures pratiques recensées et les leçons apprises par ceux qui ont amorcé leurs travaux plus tôt peuvent contribuer au succès de la mise en oeuvre.

18.7 Étant donné l'ampleur du renouvellement des systèmes financiers qui se déroule en vue de relever le défi de l'an 2000, nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une occasion unique de mettre en place la SIF d'ici la date cible de mise en oeuvre, soit l'an 2001. La tâche n'est pas facile. Les défis qui se posent au gouvernement et qui sont

résumés dans le présent chapitre doivent être relevés afin que tous les avantages de la SIF puissent se concrétiser et que le gouvernement puisse disposer de l'information dont il a besoin. Dans le cadre des vérifications qui auront lieu ultérieurement, nous continuerons de mesurer les progrès accomplis par le gouvernement pour la mise en oeuvre de la SIF et la réalisation de ses avantages.

Chapitre 10

Commission canadienne des droits de la personne

Comité du tribunal des droits de la personne

Table des matières

	Page
Points saillants	10-5
Introduction	10-7
Rôle de la Commission canadienne des droits de la personne	10-7
Rôle du Comité du tribunal des droits de la personne	10-7
Objet de la vérification	10-7
Observations	10-8
Commission canadienne des droits de la personne	10-8
Les motifs permettant le dépôt de plaintes en matière de discrimination augmentent	10-8
Les décisions sont prises indépendamment du gouvernement	10-9
Les retards importants persistent dans le traitement des plaintes relatives aux droits de la personne	10-10
La Commission a de la difficulté à éliminer son arriéré de plaintes	10-13
La plupart des plaintes ne sont pas instruites ou sont rejetées	10-14
Le contexte dans lequel les enquêtes se déroulent est complexe et présente des risques élevés	10-14
Des normes claires en matière d'enquête s'imposent afin de gérer les risques	10-16
Il faut améliorer le processus de conciliation	10-18
Les plans de vérification de la conformité aux mesures législatives d'équité en matière d'emploi sont satisfaisants	10-19
Les vérifications de l'équité en matière d'emploi sont complexes	10-20
Il faut améliorer le rapport sur le rendement en matière de gestion des plaintes	10-21
Il faut mieux évaluer la rentabilité de la nouvelle technologie de l'information	10-22
Un pouvoir bien défini et des contrôles de gestion améliorés pour les accords de contribution sont nécessaires	10-23
Comité du tribunal des droits de la personne	10-23
Les contrôles financiers sont généralement satisfaisants	10-23
Le processus du Tribunal est long	10-24

La méthode de médiation du Tribunal est généralement satisfaisante 10-24

Il faut améliorer les rapports sur le rendement 10-24

Conclusion et recommandation 10-25

À propos de la vérification 10-28

Pièces

10.1 Demandes de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* 10-8

10.2 Comparaison entre le délai moyen pris pour terminer les phases d'enquête et les normes de la Commission 10-12

10.3 Volume de travail concernant les plaintes signées reçues par la Commission de 1991 à 1997 (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport) 10-13

10.4 Traitement des 6 550 plaintes signées comportant une décision finale de 1988 à 1997 (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport) 10-15

10.5 Aperçu des obligations des employeurs en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* 10-20

10.6 Groupes désignés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* 10-21

10.7 Résumé des critères de la Commission pour l'évaluation des organisations 10-21

Commission canadienne des droits de la personne

Comité du tribunal des droits de la personne

Points saillants

10.1 En 1977, le Parlement a créé la Commission canadienne des droits de la personne et le Comité du tribunal des droits de la personne (ci–après appelé « Tribunal ») qu'il a chargés de régler les plaintes relatives aux droits de la personne de façon rapide, impartiale et experte. La Commission fait enquête sur les plaintes, puis, si elle juge qu'une instruction est justifiée, en saisit le Tribunal. Ce modèle a été choisi comme solution de rechange à la procédure officielle des tribunaux. Avec le temps, le processus est toutefois devenu lourd, long et coûteux.

10.2 De 1988 à 1997, la Commission a reçu environ 7 450 plaintes signées, les plaintes à l'égard de la parité salariale non comprises. Elle a rendu des décisions finales dans environ 6 550 des 7 450 plaintes signées. La Commission a soit rejeté, soit décidé de ne pas instruire environ les deux tiers de ces plaintes. Environ six pour cent des plaintes ont été transmises au Tribunal pour instruction.

10.3 Bien que des efforts considérables aient été déployés afin d'améliorer le traitement des plaintes, il faut encore beaucoup de temps pour instruire une plainte, soit en moyenne environ deux ans pour la Commission et un an pour le Tribunal. En 1997, presque la moitié des 900 plaintes présentées à la Commission faisaient encore l'objet d'une enquête un an après leur signature.

10.4 La Commission essaie de régler les plaintes par la conciliation et le Tribunal tente à son tour de recourir à la médiation une fois que la Commission lui a déféré des dossiers pour instruction. Comme la Commission a ses propres objectifs en matière de règlement des plaintes, elle n'est pas un conciliateur neutre. Depuis 1996, environ 18 p. 100 des plaintes ont fait l'objet d'un règlement rapide ou ont été réglées au moyen de la conciliation. Il a fallu en moyenne quelque 45 mois à la Commission pour en arriver à une décision finale lorsque les plaintes faisaient l'objet d'une enquête avant d'être soumises à la conciliation.

10.5 La Commission et le Tribunal fonctionnent dans un milieu complexe qui présente des risques élevés. Les motifs permettant le dépôt d'une plainte augmentent en nombre et les concepts entourant la discrimination gagnent en complexité. Le contexte lui–même est aussi davantage litigieux. Les crédits alloués à la Commission ont été réduits, passant de 16,15 millions de dollars en 1992-1993 à 14,8 millions de dollars en 1998-1999. De plus, le nombre des enquêteurs est passé de 37 à 25. Le roulement du personnel enquêteur de la Commission est élevé, ce qui nécessite la réattribution des dossiers à d'autres enquêteurs. Nous sommes également préoccupés par le fait que la Commission ne se conforme pas de façon suivie à certaines de ses principales normes en matière d'enquête.

10.6 Nous constatons que la ministre de la Justice a indiqué que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* serait soumise à un examen exhaustif. La Commission s'est réjouie de cette proposition. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, dans son troisième rapport de décembre 1997, a également réclamé une révision de la *Loi*.

10.7 Nous convenons que le Parlement devrait mener un examen approfondi de la *Loi* et nous recommandons que le gouvernement définisse et présente au Parlement un ensemble intégré de mesures précises destinées à

accroître l'efficacité du traitement des plaintes relatives aux droits de la personne. Les mesures qu'il serait possible de prendre à cet égard sont résumées dans la conclusion du présent chapitre.

Introduction

Rôle de la Commission canadienne des droits de la personne

10.8 La *Loi canadienne sur les droits de la personne* énonce les responsabilités de la Commission. Elle vise à protéger les personnes contre la discrimination et à promouvoir l'égalité des chances. Elle s'applique aux ministères et organismes fédéraux, aux sociétés d'État, aux banques à charte, aux transporteurs aériens, aux organismes de télécommunications et de radiodiffusion ainsi qu'aux entreprises interprovinciales d'expédition et de transport routier.

10.9 La Commission examine les plaintes de discrimination. Les plaintes peuvent avoir trait à l'emploi ou à la prestation de biens, de services, d'installations et de moyens d'hébergement habituellement destinés au public. La Commission est aussi tenue légalement de favoriser, dans le public, la compréhension et la reconnaissance des principes de la *Loi*.

10.10 On peut déposer des plaintes en matière de discrimination fondée sur la race, l'origine nationale et ethnique, la couleur de la peau, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience ou l'état de personne graciée. Les plaintes fondées sur le sexe comprennent également les plaintes de disparité salariale entre hommes et femmes.

10.11 En octobre 1996, sont entrés en vigueur les amendements à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La *Loi* « a pour objet de réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence [...] ». La Commission a pour mission de faire respecter les obligations que la *Loi* impose aux employeurs.

10.12 La Commission est actuellement composée de la présidente et de six membres à temps partiel qui sont nommés par le gouverneur en conseil. Elle compte quelque 180 employés équivalents temps plein. Elle a dépensé quelque 15 millions de dollars en 1997-1998 et prévoit dépenser environ 14,8 millions de dollars en 1998-1999.

Rôle du Comité du tribunal des droits de la personne

10.13 Si la Commission décide, sur la foi de son examen de la plainte, qu'une enquête est justifiée, elle saisit de l'affaire le Comité du tribunal des droits de la personnes (ci–après appelé « Tribunal »). La Commission défend alors l'intérêt public devant le Tribunal. Ce dernier, en tant qu'organisme quasi judiciaire, tient des audiences afin de décider s'il y a eu acte discriminatoire proscrit par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

10.14 En 1997-1998, le Tribunal se composait du président et d'une quarantaine de membres actifs nommés par le gouverneur en conseil. Il comptait également un effectif de 14 fonctionnaires. Le budget du Tribunal s'établissait à quelque 1,9 million de dollars en 1997-1998 et devrait s'élever à environ 2,2 millions de dollars en 1998-1999.

Objet de la vérification

10.15 Notre vérification avait pour principal objet la question de savoir :

- si les cadres de responsabilisation et d'indépendance en place assurent l'indépendance envers le gouvernement tout en maintenant une responsabilisation suffisante;
- si le processus des plaintes relatives aux droits de la personne est accessible, équitable et bien géré dans la

limite des ressources disponibles;

- si la Commission est en mesure de s'acquitter de manière satisfaisante du nouveau mandat de vérification de l'équité en matière d'emploi que lui confère la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

10.16 Nous nous sommes penchés sur la rapidité avec laquelle les plaintes de disparité salariale étaient instruites. Nous n'avons toutefois pas examiné en détail les procédures de gestion et d'enquête applicables à ces plaintes parce que ces procédures diffèrent grandement de celles des autres plaintes et que cela nécessiterait une vérification distincte. Nous n'avons pas non plus examiné le programme de promotion des droits de la personne mis sur pied par la Commission parce que notre vérification de son processus de gestion des plaintes a nécessité davantage de temps et de ressources que prévu.

10.17 Nous avons examiné les contrôles financiers et les contrôles de gestion du Tribunal, ainsi que son processus de médiation, mais non les procédures applicables aux auditions.

10.18 Nous avons rencontré un large éventail de personnes intéressées. La Commission et le Tribunal nous ont aidés à cet égard en désignant des personnes que nous devrions interviewer afin d'obtenir de l'information digne de foi sur le mandat et les opérations des deux entités. Des précisions sur l'objectif, l'étendue et la méthode de notre vérification figurent à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations

Commission canadienne des droits de la personne

Les motifs permettant le dépôt de plaintes en matière de discrimination augmentent

10.19 La *Loi canadienne sur les droits de la personne* contient une liste de motifs de distinction illicite. Les motifs ont évolué soit en fonction de décisions judiciaires déjà rendues, soit en fonction d'amendements à la *Loi* apportés parfois à la suite de décisions judiciaires. La Commission essaie d'élargir l'interprétation de la *Loi* en intentant des poursuites en justice, parfois en collaboration avec l'avocat des plaignants.

10.20 Les demandes de révision émanent aussi de députés, de la Commission elle–même et d'organismes de défense des droits de la personne représentant, par exemple, les femmes, les couples formés de conjoints de même sexe, les personnes handicapées, les personnes à faible revenu et différentes communautés raciales et ethniques. La pièce 10.1 fait état du type de demandes qui ont été présentées en ce sens.

Pièce 10.1

Demandes de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Les demandes de révision de la *Loi* comprennent notamment :

- interdire la retraite obligatoire;
- interdire la discrimination fondée sur les motifs suivants : source du revenu ou condition sociale, convictions politiques, et accusation au criminel ou condamnation;
- supprimer les restrictions concernant le pouvoir de la Commission de traiter les questions de droits de la personne relatives aux Autochtones;

- supprimer l'exigence que la victime d'un acte discriminatoire soit « légalement présente » au Canada;
- établir des normes exécutoires concernant l'accès aux installations.

10.21 La Commission préconise aussi des changements à la *Loi*. Elle a décidé, par exemple, d'aborder de grandes préoccupations sociales, comme la pauvreté, qui peuvent aller au–delà de son champ de compétence. Selon la Commission, « cela est compatible avec l'objectif global de la *Loi* qui est de garantir l'égalité des chances ». Dans son rapport annuel de 1997 au Parlement, elle recommandait que la condition sociale figure parmi les motifs de distinction illicite.

10.22 Depuis l'adoption de la *Loi*, quatre amendements ont été apportés aux motifs de distinction illicite : on a ajouté deux motifs, soit la situation de la famille et l'orientation sexuelle; on a élargi la définition du motif de déficience; un quatrième amendement est venu clarifier l'obligation d'une organisation d'offrir des services adaptés aux personnes ayant des besoins particuliers, sauf dans le cas où cela entraîne des contraintes excessives pour l'organisation. Ce dernier amendement était inclus dans le projet de loi S–5, promulgué en mai 1998, et fait suite à une décision de la Cour suprême ainsi qu'à une série de jugements rendus par d'autres tribunaux. En vertu du projet de loi S–5, la Commission doit également accepter les plaintes de représailles à l'encontre d'un plaignant et faire enquête à cet égard; de plus, il est désormais possible de déposer des plaintes visant plus d'un motif de distinction illicite.

10.23 La Cour fédérale examine actuellement la constitutionnalité de la disposition de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui permet la retraite obligatoire lorsque l'âge de la retraite est fixé par une loi ou par un règlement.

Les décisions sont prises indépendamment du gouvernement

10.24 La Commission est un organisme d'enquête et de prise de décisions et le Tribunal, un organisme quasi judiciaire qui, comme le pouvoir judiciaire, arrive à des constatations de faits et prend des décisions rendant la justice. Ces entités sont censées fonctionner indépendamment du gouvernement en place et être ainsi perçues.

10.25 **Indépendance organisationnelle.** Les ministères et le Conseil du Trésor font souvent l'objet d'enquêtes et de vérifications aux fins de l'équité en matière d'emploi qui sont menées par la Commission; ils sont aussi des mis en cause dans des auditions tenues par le Tribunal. En même temps, le Conseil du Trésor approuve le budget des deux organismes qui sont tous deux assujettis à tous ses règlements et à toutes ses politiques. Le ministre de la Justice est responsable de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de même que de la Commission et du Tribunal. En tant que procureur général du Canada, le Ministre représente souvent tel ou tel ministère lorsqu'il s'agit de négocier le règlement de litiges avec la Commission et de comparaître devant le Tribunal et les tribunaux.

10.26 Dans certaines plaintes, on n'a guère l'impression que la Commission et le Tribunal sont indépendants du gouvernement. C'est le cas d'affaires dans lesquelles le gouvernement est le mis en cause devant le Tribunal en tant qu'employeur et pour lesquelles il faut demander un financement supplémentaire important parce que l'instruction s'étire en longueur. Dans ce cas, il revient au Conseil du Trésor d'approuver ces demandes tout en étant le mis en cause dans l'affaire entendue.

10.27 Nous n'avons trouvé aucune information probante indiquant que le gouvernement se sert de la question du financement pour gêner la Commission ou le Tribunal dans l'exercice de leurs responsabilités. En pratique, nous avons constaté que des crédits supplémentaires étaient généralement accordés à la Commission et au Tribunal au besoin. La *Loi* ne contient toutefois pas de garanties à cet égard.

10.28 L'indépendance du Tribunal envers la Commission est aussi un sujet de préoccupation. La Cour fédérale a récemment jugé que le Tribunal n'était pas indépendant de la Commission. Certaines dispositions du projet de loi S–5 visent à régler ce problème.

10.29 **Indépendance des personnes nommées.** Les personnes nommées à la Commission et au Tribunal devraient être indépendantes et compétentes, et perçues comme telles. Le gouverneur en conseil nomme les membres à temps plein et à temps partiel de la Commission et du Tribunal. Le projet de loi S–5 aborde certaines des questions concernant l'indépendance des personnes nommées au Tribunal. Il établit par exemple les qualités requises pour les personnes nommées au Tribunal et prolonge le mandat du président jusqu'à concurrence de sept ans et celui des membres du Tribunal jusqu'à concurrence de cinq ans.

10.30 Le projet de loi S–5 énonce également des procédures pour le renvoi d'un membre du Tribunal. La procédure est analogue à celle que l'on propose pour les autres tribunaux administratifs dans le projet de loi C–44 qui a franchi l'étape de la première lecture en juin 1998.

10.31 Parmi les autres garanties applicables aux nominations à la Commission et au Tribunal - garanties qui contribueraient à assurer l'indépendance et la compétence des personnes nommées - nous retenons celles–ci :

- manifester une plus grande transparence dans le processus de nomination par l'adoption de critères précis concernant les qualités requises et par la publication à grande échelle des postes à temps plein et à temps partiel à combler;
- demander à un groupe de spécialistes et d'éminents citoyens ou à un comité législatif d'interviewer et de recommander des candidats qui seraient nommés par le gouverneur en conseil;
- fixer par voie législative les salaires et les avantages sociaux des personnes nommées, peut–être en établissant ceux–ci proportionnellement au régime de rémunération des juges nommés par le gouvernement fédéral, lequel est fixé par la loi.

10.32 **Conflit d'intérêts.** À l'instar des autres personnes à temps plein et à temps partiel nommées par le gouverneur en conseil, les membres de la Commission et du Tribunal sont assujettis aux principes de la partie I du *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après–mandat s'appliquant à la fonction publique*. La Commission comme le Tribunal demandent à tous leurs membres de certifier qu'ils respectent les principes du *Code*.

10.33 Le conseiller en éthique nous a dit qu'il écrirait à toutes les personnes à temps partiel nommées par le gouverneur en conseil pour faire en sorte qu'elles comprennent bien qu'elles sont assujetties aux principes du *Code*.

10.34 La partie II du *Code*, qui exige la divulgation des biens et des activités extérieures au conseiller en éthique, ne s'applique pas aux personnes à temps partiel nommées par le gouverneur en conseil. Toutefois, le Tribunal exige de ses membres à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil qu'ils fassent une telle divulgation au président ou au registraire. Il exige aussi que ses membres se conforment à ses propres principes d'indépendance, d'impartialité, de confidentialité et de conduite appropriée.

10.35 **Indépendance des rapports.** La capacité de faire des rapports au Parlement indépendamment du contrôle du gouvernement est essentielle pour assurer l'efficacité de la Commission et du Tribunal. Le projet de loi S–5 prévoit que la Commission et le Tribunal présentent leurs rapports annuels au Parlement directement plutôt que par l'intermédiaire du ministre de la Justice.

Les retards importants persistent dans le traitement des plaintes relatives aux droits de la personne

10.36 La *Loi canadienne sur les droits de la personne* exige que la Commission traite presque toutes les plaintes qu'elle reçoit et que le Tribunal instruise toutes les plaintes dont il est saisi par la Commission. Les responsabilités

conférées à ces organismes se sont accrues depuis que les tribunaux et le Parlement ont élargi les motifs de distinction illicite.

10.37 Entre 1988 et 1997, le nombre moyen de plaintes signées s'établissait à environ 745 par année, sans compter les quelque 175 plaintes de disparité salariale déposées pendant cette période. La Commission ayant regroupé les plaintes de disparité salariale qui sont analogues, le nombre réel de plaintes de disparité salariale était plus élevé.

10.38 Pour être efficace, la Commission doit enquêter sur les plaintes de manière rapide, impartiale et experte. En 1985, nous rapportions que le plus grand défi opérationnel auquel la Commission faisait face était de réduire les délais considérables dans l'instruction des plaintes et de ramener à un niveau raisonnable les arriérés de travail.

10.39 La Commission a établi de nouvelles normes pour le règlement d'une plainte dite « moyenne ». En 1985, la norme générale était de six mois pour le traitement d'une plainte. La norme en vigueur, que la Commission a de nouveau confirmée en 1990, est de neuf mois à partir de la date à laquelle la plainte est signée jusqu'à sa présentation aux membres de la Commission qui ont à décider. Si les membres soumettent une plainte à la conciliation, il faut alors ajouter de quatre à six mois à la norme.

10.40 Entre janvier 1988 et novembre 1997, les membres de la Commission ont pris des décisions finales dans quelque 6 550 affaires, à l'exclusion des plaintes de disparité salariale. En moyenne, il a fallu à la Commission environ 27 mois pour prendre ces décisions, dont 25 mois pour les plaintes rejetées et 23 mois pour celles qui faisaient l'objet d'une décision de ne pas instruire. Nos calculs ne tiennent pas compte du temps qui s'est écoulé entre, d'une part, le report d'une décision parce qu'une cause type était instruite par le Tribunal ou par d'autres juridictions ou faisait l'objet d'une enquête et, d'autre part, la reprise de l'instruction.

10.41 En février 1994, la Commission mettait en œuvre un nouveau système en sept phases pour accélérer la conduite des enquêtes. Compte tenu du fait qu'un nouveau système peut ne pas fonctionner à sa pleine mesure au début, nous avons évalué le temps que la Commission a pris pour rendre des décisions finales à partir de janvier 1996. En moyenne, il a fallu 23 mois à la Commission pour rendre quelque 1 170 décisions finales. Il lui a fallu trois ans, voire davantage, pour rendre une décision dans presque 16 p. 100 des cas.

10.42 Nous avons également évalué la mesure dans laquelle la Commission respecte les normes qu'elle a fixées en 1994 en matière de délai de traitement pour les phases du processus de gestion des plaintes. Nous avons établi le temps de traitement des phases majeures pour les plaintes déposées entre janvier 1996 et novembre 1997. La pièce 10.2 montre que le temps qu'il a fallu en moyenne pour franchir ces phases a dépassé les normes de la Commission. Celle–ci avait fixé, par exemple, un maximum de 5,5 mois environ pour la conduite de l'enquête initiale après la signature du formulaire de plainte. En pratique, il lui a fallu une dizaine de mois en moyenne pour terminer les enquêtes initiales. Dans 26 p. 100 des cas environ, il lui a fallu plus d'un an.

Pièce 10.2

Comparaison entre le délai moyen pris pour terminer les phases d'enquête et les normes de la Commission

Phase	Normes (jours)	Délai réel moyen (jours) en 1996-1997[1]
Phase 1 Accueil et règlement rapide Signature de la plainte	30	72

Phase 2		
Nommer un enquêteur Examiner la plainte	7	34
Phase 3		
Aviser le mis en cause Recevoir la réponse du mis en cause Demander une réfutation au plaignant Recevoir la réfutation du plaignant Divulguer le rapport d'enquête aux parties Recevoir les réponses des parties Soumettre les documents aux membres de la Commission	40 17 40 37 15 7	60 30 45 110 n.d. n.d.
Achèvement des phases 2 et 3	163	287
Phase 4		
Enquête approfondie	90	172
Phase 5		
Décision des membres de la Commission	n.d.	58
Phase 6		
Conciliation	de 120 à 180	208
Phase 7		
Audience du tribunal	n.d.	n.d.

1 Délai réel moyen nécessaire à la Commission pour achever une activité relative à une plainte signée entre le 1er janvier 1996 et le 17 novembre 1997.

2 La norme de sept jours comprend les activités de la phase 2 et la « lettre de notification au mis en cause » de la phase 3.

n.d. : non disponible.

10.43 La plus grande partie des retards imputables à la Commission interviennent au moment de la communication du rapport d'enquête aux parties. La norme établie par la Commission pour cette phase est d'environ un mois. Cependant, entre janvier 1996 et novembre 1997, il a fallu à la Commission environ 3,7 mois en moyenne pour franchir cette phase; dans quelque 23 p. 100 des cas, il lui a fallu plus de cinq mois.

10.44 Le fait que la Commission n'a pas le pouvoir, en vertu d'une loi, de faire respecter les délais entraîne également de grands retards. La Commission demande, par exemple, que les mis en cause donnent suite à une

plainte dans les 40 jours de la réception de l'avis. En moyenne, cependant, les mis en cause y donnent suite après 60 jours; quelque 15 p. 100 d'entre eux prennent 90 jours, voire davantage, pour donner suite. Dans ces cas, la Commission n'a pour seul recours que l'envoi de rappels pour qu'on lui fournisse l'information demandée.

10.45 Si une affaire est déférée au Tribunal ou fait l'objet d'un appel devant la Cour fédérale, il peut s'écouler plusieurs années, à partir de la date à laquelle la plainte a été signée et déposée auprès de la Commission, pour que l'affaire soit réglée. Des personnes intéressées ont proposé que les parties puissent présenter leurs arguments directement au Tribunal ou à la Cour fédérale lors d'une audition portant sur le bien–fondé de la plainte. Cela pourrait réduire le temps et le coût de règlement des plaintes, particulièrement quand les plaignants et les mis en cause possèdent des ressources et une expertise importantes.

10.46 Il faudrait toutefois revoir le rôle du Tribunal si les plaintes étaient déférées directement à la Cour. Afin de protéger l'intérêt public, la Commission pourrait avoir, en vertu d'une loi, le statut d'intervenant dans toutes les plaintes.

10.47 **Plaintes de disparité salariale.** On dispose de données dignes de foi sur le temps requis pour le traitement des plaintes de disparité salariale déposées depuis janvier 1993. Il a fallu aux membres de la Commission un an et demi en moyenne pour rendre des décisions dans 13 des 36 plaintes de disparité salariale déposées depuis cette date. La Commission a soit rejeté, soit décidé de ne pas instruire environ la moitié de ces plaintes. En moyenne, les 23 plaintes résiduelles sont dans les dossiers de la Commission depuis plus de trois ans.

10.48 Il pourrait falloir attendre des années le règlement des plaintes de disparité salariale de grande envergure parce que les éléments de preuve requis pour étayer ces plaintes sont complexes et que les contestations judiciaires sont fréquentes.

La Commission a de la difficulté à éliminer son arriéré de plaintes

10.49 La Commission considère qu'une plainte figure dans son arriéré si l'enquête sur cette affaire est toujours en cours neuf mois après sa signature. En 1997, la Commission avait environ 900 dossiers ouverts dont quelque 48 p. 100 figuraient dans son arriéré. Environ le même pourcentage de plaintes faisaient encore l'objet d'une enquête un an après avoir été signées. La pièce 10.3 donne un aperçu du volume de travail concernant les plaintes signées reçues par la Commission entre 1991 et 1997.

Pièce 10.3 n'est pas disponible, voir le Rapport.

10.50 En 1989-1990, la Commission a reçu une augmentation permanente de ses crédits annuels d'environ 411 000 $ pour le recrutement de neuf enquêteurs supplémentaires à plein temps en vue de l'élimination de son arriéré de plaintes sur une période de cinq ans. De plus, toujours dans le but de réduire son arriéré, la Commission a consacré, entre 1992-1993 et 1997-1998, près d'un million de dollars au recrutement d'entrepreneurs chargés de mener des enquêtes. Ce montant comprend un financement supplémentaire unique de 400 000 $ reçu du Conseil du Trésor en 1992-1993.

10.51 Entre 1991 et 1995, l'arriéré s'établissait entre 62 et 72 p. 100 environ des dossiers ouverts de la Commission. Les avis divergent quant aux raisons pour lesquelles l'arriéré n'a pas diminué comme prévu. Une présentation que la Commission a soumise au Conseil du Trésor en décembre 1991 prévoyait 1,82 million de dollars supplémentaires sur quatre ans pour la réduction de l'arriéré. Le document indiquait que le financement initial était fondé sur une sous–estimation du nombre de nouvelles plaintes signées que recevrait la Commission.

10.52 Le Conseil du Trésor a refusé d'accorder à la Commission des ressources supplémentaires en sus du financement unique de 400 000 $ accordé en 1992-1993, parce que les ressources qu'il avait accordées auparavant à la Commission pour la conduite d'enquêtes avaient servi à favoriser une hausse du volume des plaintes et à mener d'autres activités discrétionnaires. On a informé la Commission qu'elle ne recevrait pas de ressources

supplémentaires tant qu'elle n'aurait pas fait la preuve qu'elle privilégiait les enquêtes et les conciliations en réaffectant les ressources existantes en vue de rétablir ses capacités dans ces deux domaines.

10.53 La Commission envisage de demander un octroi unique d'un million de dollars afin de réduire son arriéré de plaintes en deux ans.

La plupart des plaintes ne sont pas instruites ou sont rejetées

10.54 La pièce 10.4 résume les décisions rendues par les membres de la Commission. Ceux–ci ont rejeté ou décidé de ne pas instruire près des deux tiers des plaintes signées.

Pièce 10.4 n'est pas disponible, voir le Rapport.

10.55 Une plainte est rejetée lorsque les membres de la Commission décident que la preuve ne permet pas d'étayer les allégations. La plupart du temps, la Commission n'instruit pas une plainte parce que les parties sont déjà parvenues à un règlement, que le plaignant ne veut pas poursuivre l'affaire ou n'a pas donné suite aux demandes de précisions ou que le mis en cause n'est plus disponible. La Commission n'a toutefois pas consigné d'explications quant au tiers, voire plus du tiers, des plaintes qu'elle a décidé de ne pas instruire.

Le contexte dans lequel les enquêtes se déroulent est complexe et présente des risques élevés

10.56 Les enquêtes sont menées dans un contexte difficile. Les motifs de distinction illicite augmentent en nombre et gagnent en complexité. Ce contexte est également plus litigieux. Les tribunaux ont exigé de la Commission qu'elle communique davantage d'information aux parties et lui ont recommandé de justifier ses décisions. Comme on l'a décrit plus haut, il est également difficile pour la Commission de mener à bien ses enquêtes rapidement et d'éliminer son arriéré de plaintes.

10.57 Les divers rôles joués par la Commission ajoutent également à la complexité du contexte : ils consistent, d'une part, à promouvoir et à revendiquer les droits de la personne et, d'autre part, à mener des enquêtes impartiales relatives aux plaintes en la matière. Cette dualité de fonction exige que la Commission mette en équilibre sa responsabilité en matière de revendication des droits, d'une part, et la nécessité de mener des enquêtes ou d'assurer la conciliation de plaintes avec célérité, d'autre part, toutes les garanties voulues quant à son impartialité étant maintenues.

10.58 Les personnes intéressées ont soulevé maintes préoccupations concernant différents aspects des opérations de la Commission. Ces préoccupations incluaient :

- la possibilité de conflits d'intérêts entre les différents rôles de la Commission — revendiquer l'adoption de politiques sociales, aider à la formulation de plaintes, faire enquête sur des plaintes, se charger de la conciliation de plaintes, représenter l'intérêt public devant le Tribunal et les cours de justice et parfois collaborer avec l'avocat des plaignants pour élargir l'interprétation de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;

- la trop grande superficialité des enquêtes menées par la Commission et le fait que des plaintes sont rejetées sans une enquête complète;

- les retards dans le traitement des plaintes, qui minent l'équité de la procédure;

- le fait que les membres de la Commission, sans fournir de raisons claires, rejettent des plaintes ou ne les instruisent pas quand la conciliation échoue;

- le fait que les membres de la Commission ne fournissent pas d'information suffisante sur les motifs de leurs décisions.

10.59 À l'instar d'autres organismes gouvernementaux, les crédits de la Commission ont été réduits. Le budget total de la Commission est passé d'environ 16,15 millions de dollars en 1992-1993 à 14,8 millions de dollars en 1998-1999. Le niveau de financement de 1998-1999 comprend environ 800 000 $ pour la conduite de vérifications de l'équité en matière d'emploi. Suite à ces réductions, la Commission a diminué l'effectif de ses bureaux régionaux, centralisé ses opérations d'enquête à Ottawa et réduit le nombre de ses enquêteurs qui sont passés de 37 à 25.

10.60 Depuis qu'elle a réduit l'effectif de ses bureaux régionaux et centralisé les enquêtes à Ottawa, la Commission constate un roulement élevé de ses enquêteurs. Comme les employés en région ont refusé d'être mutés dans la région de la capitale nationale, la Commission a dû recruter 14 nouveaux enquêteurs. Depuis 1995, 15 enquêteurs ont quitté le service qui traite la plupart des plaintes, dont six dans l'année suivant leur entrée en fonction. Par conséquent, il est fréquent de voir se succéder de nombreux enquêteurs au cours de l'examen d'une même plainte. La Commission nous a indiqué qu'il faut environ un an à un nouvel enquêteur pour donner son plein rendement. À l'heure actuelle, 14 des 22 enquêteurs dans le service ont moins d'un an d'expérience.

10.61 La Commission se prévaut rarement de son pouvoir de déposer des plaintes parce que celui–ci a été contesté devant les tribunaux et qu'une longue instruction s'en est suivie. L'un des principaux fondements des contestations est la « crainte de partialité », étant donné que le président de la Commission approuve le dépôt de la plainte, puis dirige la réunion des membres de la Commission au cours de laquelle il sera décidé si la plainte est fondée. Comme nous l'a indiqué la Commission elle–même, il en résulte que, « si elle souhaite faire avancer une cause, elle trouve généralement des tiers qui sont prêts à déposer une plainte à cet égard ».

10.62 Le travail de la Commission est assujetti à des révisions judiciaires par la Cour fédérale. Jusqu'ici, la Cour a généralement maintenu les décisions de la Commission même si elle a parfois exprimé de sérieuses réserves sur la façon dont celle–ci avait traité les plaintes reçues. Des jugements rendus récemment par la Cour fédérale touchant le manque d'indépendance du Tribunal par rapport à la Commission ainsi que des erreurs de droit que celle–ci a commises en matière d'équité salariale pourraient donner lieu à davantage de contestations relatives au champ de compétence et à l'impartialité de la Commission.

Des normes claires en matière d'enquête s'imposent afin de gérer les risques

10.63 Nous croyons qu'il est essentiel que les enquêtes menées par la Commission soient rigoureuses puisque le contexte dans lequel celle–ci fonctionne est difficile et que des décisions relatives aux droits fondamentaux de la personne s'appuient sur de telles enquêtes.

10.64 La *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévoit l'adoption de règlements établissant la procédure à suivre pour les enquêteurs. La Commission a toutefois choisi d'établir des normes administratives plutôt que des règlements.

10.65 Les normes de la Commission figurent dans le *Guide de la mise en œuvre* et dans le *Manuel de formation*. Le Guide « présente des procédures, des directives et des explications techniques qui visent à s'assurer que le personnel de la Commission exécute les activités de mise en œuvre d'une manière équitable, uniforme et opportune».

10.66 Nous avons demandé à la Commission de nous fournir ses plus récents documents de mise en œuvre et de formation et de nous tenir informés de tout changement apporté à ceux–ci. La Commission nous a fourni le *Guide de la mise en œuvre* de 1994 et le *Manuel de formation* de 1995. En nous fondant sur cette information, nous avons conclu que les normes d'enquête de la Commission étaient généralement satisfaisantes. Cependant, nous n'avons pu conclure que les nombreuses directives sur la procédure d'enquête établies depuis janvier 1994 avaient été intégrées aux deux documents ou codifiées de quelque façon que ce soit. La Commission n'a pu confirmer qu'elle nous avait fourni toutes les directives établies à ce sujet.

10.67 Alors que nous terminions notre rapport de vérification, la Commission nous a informés qu'elle avait presque achevé la révision du *Guide de la mise en œuvre*. Nous avons l'intention de nous pencher sur les normes d'enquête telles que présentées dans le Guide révisé lorsque nous effectuerons le suivi de la vérification.

10.68 Nous avons évalué les procédures d'enquête de la Commission afin de déterminer si l'organisme respectait ses propres normes. Cela supposait l'examen des dossiers d'enquête de la Commission que celle–ci désignait comme conformes aux normes reconnues dans une bonne enquête. Nous avons également choisi au hasard un échantillon de 50 dossiers de plaintes pour compléter l'examen.

10.69 L'information requise se rapportant à l'enquête sur une plainte est censée figurer dans quatre documents clés : Formulaire d'analyse de plainte et de désignation de l'enquêteur, Plan d'enquête, Rapport d'analyse de la plainte et Rapport d'enquête.

10.70 En se fondant sur leur propre jugement et sur celui de leur supérieur immédiat, les enquêteurs dérogent aux normes de la Commission. Nous avons constaté que le Rapport d'analyse de la plainte et le Rapport d'enquête sont remplis selon les besoins. Cependant, les deux documents qui précèdent ces rapports — le Formulaire d'analyse de plainte et de désignation de l'enquêteur ainsi que le formulaire qui établit le Plan d'enquête — ne sont souvent pas remplis. Ces deux documents sont censés mentionner le type de discrimination en cause, les objectifs de l'enquête, le type de preuve exigé pour corroborer l'acte discriminatoire allégué et les sources de la preuve.

10.71 La Commission nous a indiqué que cette information figurait dans la « lettre de notification au mis en cause » ainsi que dans le Rapport d'enquête. Toutefois, nous n'avons pu conclure que l'information clé se trouvait dans ces deux derniers documents.

10.72 Nous avons également constaté que les résultats des principales discussions entre les enquêteurs et leurs superviseurs ainsi que les comptes rendus des discussions téléphoniques et des entrevues menées avec les parties n'étaient pas souvent consignés dans les dossiers. De plus, la chronologie du traitement des plaintes, telle qu'elle est présentée aux membres de la Commission avec les rapports d'enquête, n'offre pas assez d'information pour permettre aux membres de comprendre les raisons des retards ou l'incidence de ceux–ci sur le processus d'enquête.

10.73 La Commission nous a indiqué que nos constatations concernaient des questions de procédure plutôt que la qualité des enquêtes. Nous avons toutefois expliqué que, pour donner une opinion sur la qualité des enquêtes, il aurait fallu vérifier l'exactitude des enquêtes menées par la Commission, ce qui aurait été coûteux, long et peu pratique. C'est pourquoi nous nous sommes concentrés sur la manière dont la Commission respectait ses principales normes en matière d'enquête, normes qu'elle a adoptées pour assurer la qualité des enquêtes dès leur tout début.

10.74 Nous sommes préoccupés par le fait que la Commission ne se conforme pas de façon suivie à certaines de ses principales normes en matière d'enquête. Or, ces normes sont destinées à assurer la qualité des enquêtes. Comme elle examine des allégations de violation de droits fondamentaux, la Commission a besoin de normes claires qui doivent être respectées dans la conduite des enquêtes.

10.75 La Commission doit se doter de normes claires requises pour le déroulement des enquêtes. De telles normes permettraient à la Commission et à d'autres instances d'assurer la responsabilisation et la transparence dans les processus d'enquête et de prise de décisions. De plus, la Commission a besoin de normes claires pour transmettre l'information aux plaignants et aux mis en cause au cours des enquêtes et pour communiquer les décisions prises. Ces normes contribueraient aussi à accroître la confiance des personnes intéressées en l'action de la Commission. De plus, de telles normes pourraient aider la Commission à gérer les risques associés au contexte à la fois complexe et litigieux dans lequel elle fonctionne, considérant le fait que les enquêtes ont une durée moyenne de deux ans et que, le roulement du personnel étant élevé, la Commission doit recourir à des enquêteurs sans expérience.

10.76 Nous croyons également qu'il est important que la Commission mène des vérifications périodiques sur le déroulement de ses enquêtes. La Commission prévoyait tenir de telles vérifications en 1995-1996 mais ne l'a pas fait.

Il faut améliorer le processus de conciliation

10.77 Pour régler une plainte, les parties doivent en arriver à une entente mutuellement satisfaisante. La Commission s'efforce de régler les plaintes par la conciliation avant même qu'elles ne soient signées, ou pendant l'enquête, ou après l'enquête. Le Tribunal essaie aussi de résoudre les plaintes par la médiation une fois que la Commission lui a déféré les dossiers pour instruction. Les personnes intéressées sont d'avis que la Commission devrait tenter de régler les plaintes le plus tôt possible. Un plaignant peut retirer sa plainte à n'importe quel moment et la régler à l'amiable avec le mis en cause.

10.78 Nous estimons que, depuis 1996, environ 18 p. 100 des plaintes ont été résolues par une forme ou une autre de conciliation, onze pour cent d'entre elles ayant fait l'objet d'un règlement rapide, avant ou pendant l'enquête, avec ou sans l'aide de la Commission. Quant aux sept pour cent des plaintes soumises à la conciliation après la conduite d'une enquête, il a fallu en moyenne quelque 45 mois à la Commission pour en arriver à une décision finale. La phase de la conciliation durait à elle seule en moyenne environ onze mois. Près de 60 p. 100 des plaintes soumises à la conciliation après la conduite d'une enquête ont été résolues.

10.79 Les conciliateurs de la Commission sont généralement recrutés parmi les enquêteurs. Ils reçoivent en moyenne six journées de formation liée à la conciliation échelonnées sur plusieurs années.

10.80 La Commission cumule plusieurs fonctions lors du processus de conciliation : elle facilite le règlement de la plainte entre les parties, fournit de l'information sur la jurisprudence, protège l'intérêt public et approuve le règlement.

10.81 La Commission n'est pas une tierce partie neutre dans le processus de conciliation. Les conciliateurs formulent des objectifs de règlement fondés sur le dossier d'enquête et sur leur connaissance des politiques de la Commission et de la jurisprudence du Tribunal. Ils préparent alors un plan de conciliation pour approbation par leurs superviseurs, décrivant les objectifs maximaux visés. Le plan est préparé et approuvé sans qu'il ne soit transmis aux parties et les conciliateurs ne révèlent pas nécessairement aux parties qu'ils ont leurs propres objectifs de conciliation.

10.82 On communique généralement avec les plaignants par téléphone afin de savoir quel règlement serait acceptable pour eux. Par la suite, on présente aux mis en cause le règlement demandé. La personne contre qui l'allégation de discrimination a été portée ne participe que rarement au processus de conciliation. Le mis en cause contacté est souvent un représentant professionnel de l'organisation qui emploie la personne contre qui la plainte a été déposée. En règle générale, les plaignants se représentent eux–mêmes.

10.83 Nous croyons que la Commission canadienne des droits de la personne pourrait améliorer ses efforts de conciliation en recourant à cette méthode dès la réception des plaintes. Nous remarquons que la Commission ontarienne des droits de la personne a rapporté qu'elle avait récemment mis en place un programme de médiation volontaire afin de régler les plaintes dès les premières phases du processus de traitement. La Commission ontarienne agit comme une tierce partie neutre et ses fonctions de médiateur et d'enquêteur sont clairement séparées. Cependant, elle se réserve le droit de rejeter les règlements qui vont, selon elle, à l'encontre de l'intérêt public. Ses médiateurs reçoivent une formation poussée avant de mener une médiation. La Commission ontarienne a rapporté qu'au cours de la première année de fonctionnement du programme, plus de 60 p. 100 des parties avaient opté pour la médiation, ce qui a entraîné un taux de règlement de 81 p. 100 dans les 91 jours suivant le dépôt de la plainte.

10.84 L'établissement par la Commission canadienne des droits de la personne d'un programme de médiation semblable pourrait lui permettre de régler les plaintes plus rapidement et à un moindre coût. Comme nous l'avons expliqué plus tôt, le fait d'autoriser les parties à s'adresser directement au Tribunal ou à la Cour fédérale pourrait avoir également le même effet, particulièrement lorsque les parties possèdent des ressources et une expertise importantes. Ces deux mesures pourraient permettre à la Commission de recentrer ses ressources consacrées aux enquêtes.

Les plans de vérification de la conformité aux mesures législatives d'équité en matière d'emploi sont satisfaisants

10.85 Le but de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est « de réaliser l'égalité en milieu de travail ». La *Loi* s'applique à environ 410 entités, dont les ministères et organismes gouvernementaux, les sociétés d'État et les entreprises du secteur privé. Ces entités sont assujetties aux vérifications de conformité de la Commission. Les entreprises du secteur privé comprennent notamment les banques à charte, les transporteurs aériens, les transporteurs routiers et les organismes de radiodiffusion et de télécommunications. Les 410 entités emploient environ 860 000 personnes. La Commission est responsable de l'application de certaines obligations qui incombent aux employeurs en vertu de la *Loi*. La pièce 10.5 résume ces obligations.

Pièce 10.5

Aperçu des obligations des employeurs en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*

Les obligations des employeurs en vertu de la *Loi* consistent notamment à :

- supprimer les obstacles à la carrière et instaurer des règles positives d'équité en matière d'emploi;
- recueillir des renseignements afin de mesurer la sous–représentation des groupes désignés dans chaque catégorie professionnelle de l'effectif;
- élaborer et mettre en œuvre des plans d'équité en matière d'emploi;
- informer les employés des plans d'équité en matière d'emploi;
- consulter les représentants des employés pour mettre en œuvre les plans d'équité en matière d'emploi et collaborer avec eux;
- tenir des dossiers sur la mise en œuvre des plans d'équité en matière d'emploi.

10.86 La *Loi* autorise la Commission à procéder à des vérifications de conformité. La Commission est aussi tenue, en cas de non–observation, « de mettre en œuvre, dans toute la mesure du possible, une politique de règlement négocié en vue de l'obtention d'un engagement [...] ». La Commission peut cependant, en dernier recours, « ordonner » à l'employeur qu'il prenne des mesures précises pour redresser la situation.

10.87 Même si les amendements à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* entraient en vigueur en octobre 1996, les employeurs disposaient d'une année pour se conformer à la *Loi* avant la conduite de vérifications. En janvier 1997, la Commission a créé une direction de l'équité en matière d'emploi afin de mener les vérifications de conformité. En 1996-1997, la Commission a dépensé environ 1,2 million de dollars pour se préparer à remplir cette obligation, procédant à des vérifications de conformité volontaires pour mettre à l'essai ses procédures. Dans ses plans de 1997-1998 à 1999-2000, la Commission prévoit dépenser quelque six millions de dollars pour les activités liées à l'équité en matière d'emploi.

10.88 La Commission entend vérifier les 410 entités sur une période de cinq ans à compter d'octobre 1997. Elle s'attend à ce qu'une vérification prenne entre 30 et 60 jours selon la taille de l'effectif de l'entité. De plus, elle prévoit que le temps nécessaire pour mener les premières vérifications sera moindre du fait que la plupart des employeurs commenceront tout juste à se conformer aux exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Les vérifications de l'équité en matière d'emploi sont complexes

10.89 Les critères de vérification de la Commission sont classés en 12 catégories principales regroupant 40 critères. Dans la pratique, les employeurs doivent établir des plans assurant une juste représentation des groupes désignés au sein de leur effectif. La pièce 10.6 présente ces groupes désignés.

Pièce 10.6

Groupes désignés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*

Les groupes désignés par la *Loi* sont les suivants :

- Les femmes
- Les peuples autochtones :
  - les Indiens
  - les Inuits
  - les Métis
- Les personnes handicapées qui ont une déficience durable ou récurrente soit de leurs capacités physiques, mentales ou sensorielles, soit d'ordre psychiatrique ou en matière d'apprentissage et :
  - qui considèrent qu'elles ont des aptitudes réduites pour exercer un emploi;
  - qui pensent qu'elles risquent d'être classées dans cette catégorie par un employeur en raison d'une telle déficience.
- Les membres des minorités visibles, autres que les Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche.

10.90 Les employeurs sont tenus de déterminer s'il y a sous–représentation en comparant la représentation des groupes désignés au sein même de leurs organisations avec la « disponibilité au sein de la population active » de ces mêmes groupes. La Commission utilise l'expression « disponibilité au sein de la population active » pour faire état du nombre de personnes qui appartiennent à un groupe désigné au sein de la population générale ou régionale et qui possèdent les qualités appropriées. Les employeurs sont aussi tenus d'établir plusieurs comparaisons pour chaque groupe désigné lorsqu'il y a sous–représentation. La pièce 10.7 résume des critères de la Commission pour les vérifications de l'équité en matière d'emploi, y compris une synthèse des comparaisons que doivent faire les employeurs.

Pièce 10.7

Résumé des critères de la Commission pour l'évaluation des organisations

Les organisations devraient établir :

- des plans pour faire en sorte que les groupes désignés soient bien représentés au sein de leur effectif;
- des évaluations de leur effectif pour déterminer le niveau de sous–représentation des membres des groupes désignés dans chaque catégorie professionnelle;
- des comparaisons pour chaque groupe désigné sous–représenté, notamment :
  - les taux d'embauche des membres des groupes sous–représentés et la représentation des groupes au sein de la population générale ou régionale;

- les taux de promotion chez les membres des groupes désignés et leur représentation au sein de l'organisation;
- les taux de cessation d'emploi concernant les membres des groupes désignés et les taux pour les employés de l'organisation n'appartenant pas aux groupes désignés;
- des règles et des usages en matière d'emploi qui ne favorisent pas la sous–représentation des membres des groupes désignés.

10.91 Les employeurs devront utiliser des estimations fiables sur la représentation des groupes désignés au sein de la population correspondante et les employés devront collaborer en indiquant volontairement s'ils font eux–mêmes partie d'un groupe désigné. Sans cette information, les objectifs et les pratiques d'embauchage à l'égard des groupes visés par l'équité en matière d'emploi pourront être erronés. De plus, sans une solide analyse des politiques d'emploi, certaines pratiques peuvent être adoptées sans que l'on comprenne bien la source du problème de la sous–représentation.

Il faut améliorer le rapport sur le rendement en matière de gestion des plaintes

10.92 Même si des entités comme la Commission et le Tribunal doivent être indépendantes du gouvernement, il faut néanmoins établir des procédures de responsabilisation appropriées pour les dépenses des fonds publics. Le Parlement doit avoir en main l'information prouvant que les membres de ces entités remplissent avec soin leur mandat et que les organismes fonctionnent de façon efficiente et efficace.

10.93 La Commission présente au Parlement un rapport annuel de même que, à l'automne, un rapport ministériel annuel sur le rendement.

10.94 L'information que fournit la Commission sur la gestion des plaintes concernant la discrimination pourrait être grandement améliorée. La Commission ne donne que des renseignements sommaires sur le nombre de plaintes déposées et sur leur règlement. Elle pourrait améliorer son rapport sur le rendement en fournissant de l'information sur la prestation des services selon des normes définies.

10.95 La Commission pourrait aussi se fixer des objectifs et des cibles numériques en matière de fonctionnement et d'améliorations à apporter. Elle pourrait, par exemple, déterminer le nombre de nouvelles plaintes à régler au cours d'un exercice, les dates limites pour l'élimination de son arriéré et le nombre de plaintes susceptibles d'être réglées rapidement dans un délai précis. Cette information pourrait se rapporter à l'exercice précédent et à celui en cours et présenter une moyenne des cinq derniers exercices. Des objectifs et des mesures de rendement semblables pourraient être élaborés pour les plaintes liées à la parité salariale et pour les activités de promotion.

10.96 Le Rapport annuel de 1997 de la Commission contient de l'information utile sur l'équité en matière d'emploi. Il présente des tableaux comparatifs sur la représentation des quatre groupes désignés dans les ministères et dans les organismes du gouvernement de même que dans le secteur privé; les sociétés d'État sont comptées parmi les entreprises du secteur privé. Le Rapport fait aussi état des problèmes les plus courants auxquels se heurtent les organisations pour se conformer à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. On pourrait toutefois ajouter des renseignements sur le coût des vérifications et sur leur avancement.

Il faut mieux évaluer la rentabilité de la nouvelle technologie de l'information

10.97 Depuis 1992, la Commission a consacré environ trois millions de dollars à la mise en place de nouveaux systèmes de technologie de l'information. La Commission emploie quatre analystes équivalents temps plein pour s'occuper des systèmes; elle dépense quelque 750 000 $ par année, soit environ cinq pour cent de ses dépenses totales pour l'entretien de ces mêmes systèmes. Les dépenses de la Commission pour ces systèmes sont comparables à celles engagées par les organismes du secteur public de même taille qui ont des activités semblables.

10.98 Nous avons mis l'accent sur le Système de gestion des plaintes de la Commission puisqu'il s'agit de l'un de ses outils majeurs pour gérer les fonctions primordiales de l'organisation, soit les enquêtes et la conciliation relatives aux plaintes concernant les droits de la personne. Depuis 1992, deux importants projets de développement d'une valeur approximative de 900 000 $ ont été réalisés. Une troisième initiative vient tout juste de commencer, et la Commission prévoit dépenser une somme pouvant atteindre 300 000 $ au cours des deux prochaines années pour remplacer le système.

10.99 Malgré ces investissements considérables, la direction croit qu'une bonne partie de l'information tirée du système est sujette à caution. Par conséquent, la Commission complète l'information en prenant d'autres mesures qui ont pour but de valider les renseignements offerts par le système ou de les remplacer. Nous avons vérifié la justesse de l'information fournie par le système et nous avons utilisé l'information obtenue pour évaluer à quel rythme se déroulaient les principales phases du traitement des plaintes. Le système de la Commission n'a pas été conçu pour produire facilement cette information.

10.100 La Commission a récemment terminé une analyse des besoins des utilisateurs et préparé des données et des critères qui serviront à l'évaluation des solutions de rechange pour un nouveau système. Nous sommes préoccupés par le fait que la Commission n'a pas clairement défini ses principaux objectifs et ses points de repère opérationnels pour ce nouveau système, ce qui lui permettrait d'évaluer les gains d'efficience et d'efficacité découlant de cet investissement. Les gains pourraient se mesurer par l'amélioration de la productivité, par la réduction du temps consacré à chaque tâche et par la réduction des retards grâce à des rapports exacts et en temps opportun sur la gestion des plaintes.

Un pouvoir bien défini et des contrôles de gestion améliorés pour les accords de contribution sont nécessaires

10.101 Notre principale préoccupation tient au pouvoir et aux contrôles de gestion pour les projets internationaux que la Commission entreprend au nom de l'Agence canadienne de développement international.

10.102 L'Agence finance chaque projet dans le cadre d'un « accord » signé par elle et par la Commission. À ce jour, la valeur totale des accords s'élève à environ 2,6 millions de dollars sur une période de quatre ans. La Commission dépense approximativement 60 000 $ par année pour l'administration de ces accords.

10.103 Après obtention des fonds auprès de l'Agence, la Commission conclut des accords de contribution avec des organisations non gouvernementales et des commissions provinciales des droits de la personne afin de réaliser les projets décrits dans les ententes passées avec l'Agence. Les accords signés ont pour but de soutenir les commissions des droits de la personne dans deux pays.

10.104 Nous sommes préoccupés par le manque de pouvoir bien défini permettant à la Commission de conclure ce type d'accord avec l'Agence. Nous n'avons pu déterminer sur quelle autorité précise s'appuie la Commission pour signer des accords de contribution avec des tierces parties. De plus, le Conseil du Trésor doit approuver les conditions des accords de contribution à moins qu'il n'ait délégué ce pouvoir. Nous avons constaté que la Commission n'a pas obtenu l'approbation nécessaire et que le Conseil du Trésor n'a pas délégué ce pouvoir.

10.105 Les contrôles financiers des accords de contribution, tels qu'ils sont exercés par la Commission, sont généralement satisfaisants; par contre, les contrôles de gestion ont besoin d'être améliorés. La Commission n'est pas en mesure d'assurer facilement à l'Agence qu'elle gère et coordonne les projets de façon à assurer un contrôle efficace des ressources des projets et un approvisionnement en matériel conformément aux procédures établies par le gouvernement canadien.

10.106 La Commission convient que la gestion de ses projets internationaux a présenté des difficultés. Elle « reconnaît maintenant qu'elle doit adopter une approche plus pratique » et elle a pris récemment des mesures pour

améliorer son mode de gestion des accords de contribution, soit, notamment, en procédant à des visites sur place et en exigeant la présentation de rapports d'étape et la justification des décisions.

Comité du tribunal des droits de la personne

Les contrôles financiers sont généralement satisfaisants

10.107 Les dépenses les plus importantes du Tribunal ont trait aux services professionnels et spéciaux, y compris la rémunération des membres du Comité, les services de traduction et les services de personnel de bureau temporaire. En 1997-1998, le Tribunal a versé environ un million de dollars pour ces services. Nous avons constaté que les contrôles financiers pour ces dépenses sont généralement satisfaisants.

Le processus du Tribunal est long

10.108 Tout comme la Commission, le Tribunal a été créé pour résoudre de manière rapide et experte les allégations de discrimination. Entre 1988 et 1997, tel que mentionné, les membres de la Commission ont rendu des décisions finales à l'égard de 6 550 plaintes. Ils ont décidé de déférer au Tribunal environ six pour cent des plaintes reçues. En 1996-1997, 33 plaintes ont été envoyées au Tribunal.

10.109 Les étapes du traitement d'une plainte par le Tribunal comportent une conférence préparatoire à l'audience, une médiation si toutes les parties acceptent, et une audition de la plainte si la médiation échoue. Un tribunal de un ou de trois membres peut être saisi de la plainte. Jusqu'à récemment, lorsque la décision d'un tribunal formé d'un seul membre était portée en appel, un tribunal d'appel composé de trois membres était mis sur pied pour revoir cette décision. Depuis 1979, il y a eu 47 tribunaux d'appel. Le projet de loi S–5 a retiré la disposition concernant ces tribunaux d'appel. Les parties peuvent contester une décision en demandant à la Cour fédérale d'en faire une révision judiciaire. Il arrive parfois que la Commission demande une révision judiciaire des décisions prises par les tribunaux du Comité.

10.110 Depuis 1996, le Tribunal a pris en moyenne environ un an pour mener à terme ses audiences sur les plaintes non réglées par voie de médiation et rendre ses décisions. Celles–ci sont rendues en moyenne environ cinq mois à partir de la dernière journée d'audition. Les cas de parité salariale peuvent prendre plus d'une centaine de jours d'audition et coûter plus de 700 000 $. Ce montant ne comprend pas les frais engagés par les parties.

10.111 Depuis janvier 1996, 19 décisions de la Cour fédérale ont été publiées sur les conclusions du Tribunal, dont onze vont à l'encontre des conclusions du Tribunal. La constatation la plus fréquente concerne les erreurs de droit commises par le Tribunal.

10.112 Dans l'ensemble, les personnes intéressées croient que la méthode du Tribunal pour la conduite des audiences est lourde. Elles se sont dites inquiètes de la durée des audiences, celle–ci étant liée en partie aux procédures inefficaces et à la nécessité pour les membres à temps partiel de jongler avec leurs horaires.

10.113 Comme il a été mentionné, les mesures législatives récemment approuvées par le Parlement ont réglé une partie de ces préoccupations. Le projet de loi S–5 précise les qualités requises des nouveaux membres du comité et prolonge le mandat du président et du vice–président de cinq à sept ans au maximum. Il peut réduire aussi les problèmes d'horaire en prévoyant la nomination de membres à temps plein.

La méthode de médiation du Tribunal est généralement satisfaisante

10.114 C'est en 1996 que le Tribunal a commencé à soumettre au processus de la médiation les plaintes que lui transmettait la Commission. Les parties choisissent volontairement la médiation et le médiateur du Tribunal est impartial. Une plainte peut concerner plusieurs parties différentes. Environ 56 p. 100 des parties optent pour la médiation au moment de la conférence préparatoire à l'audience. Il faut compter environ deux mois pour que les efforts de médiation aboutissent, le taux de règlement se situant autour de 70 p. 100.

10.115 Le Tribunal n'a cependant pas le pouvoir légal d'agir en médiateur dans les cas de plainte. De plus, puisqu'ils n'ont pas à leur disposition de normes ni de politiques officielles régissant la médiation, les médiateurs doivent s'appuyer sur leur propre expérience.

Il faut améliorer les rapports sur le rendement

10.116 Dans le *Rapport sur le rendement* qu'il a présenté au Parlement à l'automne de 1997, le Tribunal indiquait qu'il prévoyait offrir aux Canadiens « un processus d'examen public juste, impartial et efficient en matière d'exécution et d'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ». Le Rapport contient de l'information utile sur le coût moyen, pour le Tribunal, de l'instruction d'une plainte selon le motif et par année, le nombre moyen de jours d'audience par plainte selon le motif et par année, le nombre de plaintes résolues par le processus de règlement extrajudiciaire des différends et la conclusion des plaintes.

10.117 Le *Rapport sur le rendement* du Tribunal indique que l'organisme atteindra son objectif en démontrant, par exemple :

- la rapidité du déroulement des audiences et du processus de prise de décisions;
- l'utilisation accrue du processus de règlement extrajudiciaire des différends;
- les décisions motivées et cohérentes avec la preuve présentée et avec la loi.

10.118 Nous croyons qu'il est possible d'améliorer le *Rapport sur le rendement* en établissant des objectifs comme la réduction, selon un pourcentage déterminé, des coûts moyens et du nombre de jours d'audition.

10.119 Nous avons remarqué que le Rapport ne contient pas d'information sur le temps écoulé entre l'audition d'une plainte et le moment où la décision est rendue. Nous avons constaté qu'il faut en moyenne environ un an pour que les tribunaux mènent à terme les audiences sur les plaintes déférées par la Commission et rendent leurs décisions. Les plaintes plus complexes peuvent cependant prendre beaucoup plus de temps.

Conclusion et recommandation

10.120 En 1977, le Parlement a créé la Commission canadienne des droits de la personne et le Comité du tribunal des droits de la personne, qu'il a chargés de régler les plaintes relatives aux droits de la personne de façon rapide, impartiale et experte. Ce modèle a été choisi comme solution de rechange à la procédure judiciaire de la Cour fédérale. Avec le temps, le processus est toutefois devenu lourd, long et coûteux.

10.121 La Commission et le Tribunal fonctionnent dans un contexte de plus en plus litigieux et complexe qui présente des risques élevés. En général, même si les personnes intéressées reconnaissent que la Commission et le Tribunal traitent de questions difficiles, elles sont néanmoins très préoccupées par l'efficacité du processus.

10.122 La ministre de la Justice a indiqué que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* serait soumise à un examen exhaustif. Selon la Commission, cela devrait se faire le plus vite possible. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, dans son troisième rapport daté de décembre 1997, a également réclamé une révision globale de la *Loi*. Nous convenons que le Parlement devrait mener un examen approfondi de la *Loi*. Les divers problèmes que nous avons cernés sont, pour la plupart, reliés et ne seraient pas faciles à régler individuellement.

10.123 Le gouvernement devrait définir un ensemble intégré de mesures précises destinées à améliorer l'efficacité du processus de traitement des plaintes relatives aux droits de la personne et soumettre ces mesures au Parlement. Celles–ci pourraient consister à :

- **prévoir des examens périodiques par le Parlement au sujet de la pertinence et de l'incidence des motifs de distinction illicite;**

- **élargir à l'intention des plaignants et des mis en cause l'éventail des modes possibles de règlement des plaintes concernant les droits de la personne, en permettant peut–être aux plaignants de s'adresser directement au Tribunal ou à la Cour fédérale;**

- **distinguer clairement les rôles de la Commission — défenseur des droits de la personne, enquêteur et conciliateur dans les cas de plaintes, représentant de l'intérêt public et défenseur d'une interprétation élargie de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;**

- **faire en sorte que la Commission et le Tribunal soient indépendants et responsables;**

- **assurer une plus grande transparence dans les nominations à la Commission et au Tribunal;**

- **établir des échéances législatives concernant l'information que la Commission reçoit et divulgue;**

- **veiller à ce que des normes particulières soient établies et suivies, assurant ainsi la fiabilité, l'impartialité et la transparence du processus d'enquête, de conciliation et de prise de décisions;**

- **exiger la divulgation claire, complète et rapide des motifs de décisions;**

- **demander que les parties envisagent volontairement la médiation par un médiateur indépendant et neutre, et ce, dès le début du processus de gestion d'une plainte;**

- **s'assurer que les politiques et les procédures de médiation que la Commission et le Tribunal peuvent utiliser s'appuient sur une autorité législative;**

- **exiger une plus grande divulgation de l'information sur le rendement au regard de normes de service définies;**

- **s'assurer que la Commission dispose d'une autorité législative et des ressources nécessaires pour entreprendre des projets internationaux.**

Réponse de la Commission canadienne des droits de la personne : *De manière générale, la Commission trouve utiles les observations formulées dans le chapitre; elle a déjà commencé à donner suite à certaines des principales recommandations.*

Pour ce qui est du processus des plaintes, la Commission reconnaît que le temps nécessaire au traitement des affaires est insatisfaisant. C'est un problème auquel font face toutes les commissions des droits de la personne et, pour la Commission canadienne des droits de la personne, c'est un problème qui a été exacerbé par les réductions budgétaires et par les difficultés posées par la législation actuelle. Nous espérons que l'examen général de la Loi canadienne sur les droits de la personne *annoncé par la ministre de la Justice fournira l'occasion d'envisager des solutions de rechange à l'approche actuelle. Entre–temps, nous continuerons à chercher des moyens d'accélérer le processus en faisant notamment un usage accru de la conciliation. La Commission a aussi l'intention de demander un financement unique au Conseil du Trésor afin de réduire son arriéré actuel de plaintes.*

Pour ce qui est de la qualité des enquêtes, nous continuons de croire que les plaintes font l'objet d'enquêtes appropriées et que les membres de la Commission disposent de l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées. Certaines des normes dont il est fait mention dans le chapitre ont été instaurées lorsque la charge de travail de la Commission était moins lourde; leur apport au processus d'enquête pourrait devoir être réévalué.

Comme l'indique le chapitre, l'aide aux institutions responsables des droits de la personne d'autres pays est un nouveau secteur d'activité qui a pris beaucoup d'importance au cours des dernières années. La Commission a l'intention de demander confirmation de son mandat dans ce secteur et de faire en sorte que les ressources et les systèmes nécessaires pour répondre efficacement à la demande soient en place.

Pour terminer, nous aimerions souligner que la vérification ne tient pas compte des activités de promotion de la Commission. Ces activités constituent un élément important du mandat législatif de la Commission.

Réponse du Comité du tribunal des droits de la personne : *De manière générale, nous sommes d'accord avec les conclusions et les recommandations du présent document qui concernent le Comité du tribunal.*

À propos de la vérification

Objectif

La vérification avait pour objectif de savoir :

- si les activités de la Commission canadienne des droits de la personne et du Comité du tribunal des droits de la personne sont conformes à leur mandat respectif en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*;
- si les cadres de responsabilisation et d'indépendance appropriés sont en place pour assurer le niveau d'indépendance nécessaire par rapport au gouvernement, tout en maintenant la responsabilisation complémentaire suffisante, par exemple, si les résultats sont mesurés et communiqués à la direction et au Parlement;
- si le processus d'instruction des plaintes relatives aux droits de la personne est accessible, équitable et bien géré dans la limite des ressources disponibles;
- si la Commission est en mesure de s'acquitter de manière satisfaisante du nouveau mandat de vérification de l'équité en matière d'emploi que lui confère la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*;
- si la planification de la technologie de l'information est satisfaisante;
- si les risques financiers sont bien gérés.

Étendue et méthode

Nous avons interviewé des représentants de la Commission et du Tribunal. Nous avons discuté du mandat, de la responsabilisation, de l'indépendance ainsi que du fonctionnement de ces organismes avec un large éventail de personnes intéressées. Nous avons demandé à la Commission et au Tribunal de nous aider à cet égard en désignant des personnes que nous devrions interviewer afin d'obtenir de l'information digne de foi sur le mandat et le fonctionnement des deux entités. Nous avons interviewé ces personnes intéressées ainsi que d'autres que la Commission et le Tribunal nous ont proposé de rencontrer. Nous avons aussi étudié les examens des commissions provinciales des droits de la personne et obtenu, aux fins de comparaison, de l'information de commissions provinciales de droits de la personne et d'ombudsmans provinciaux ainsi que d'autres commissions et ombudsmans à l'extérieur du pays.

Nous avons examiné l'information fournie au Parlement par la Commission et par le Tribunal dans leurs budgets des dépenses, leurs rapports annuels et leurs rapports sur le rendement. Nous avons aussi passé en revue les décisions de la Cour fédérale et de la Cour suprême sur la Commission et sur le Tribunal. De plus, nous avons examiné les études pertinentes menées par la Commission et le Tribunal.

Nous avons vérifié et utilisé les données du système de gestion des plaintes de la Commission pour décrire la nature des plaintes reçues, les suites données aux plaintes et la rapidité de règlement. Nous avons

examiné les manuels et les documents de politique de la Commission et du Tribunal, ainsi qu'un échantillon aléatoire stratifié de 50 dossiers d'enquête sur des plaintes et un autre échantillon aléatoire de 20 dossiers de conciliation.

Nous avons examiné les plans de vérification de la Commission pour la mise en œuvre de son nouveau mandat d'équité en matière d'emploi. Nous avons comparé les pratiques de planification de la technologie de l'information de la Commission avec celles recommandées par le Conseil du Trésor et celles employées par des organismes semblables.

Nous avons examiné les contrôles financiers et les contrôles de gestion concernant la rémunération et les avantages sociaux, les marchés et les accords de contribution.

Critères

Pour l'évaluation de la Commission canadienne des droits de la personne et du Comité du tribunal des droits de la personne, nous avons utilisé comme critères de vérification les normes et les politiques de gestion, les politiques du Conseil du Trésor de même que les pratiques qui ont cours dans des commissions et des tribunaux semblables, ainsi que les études qui existent sur des organismes équivalents.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Alan Gilmore
Directrices : Frances Taylor, Diane Charron

Greg Boyd
John Cathcart
Allison Fader
Camille Gilbert
Sue Morgan
Janice Murray

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Alan Gilmore.

Chapitre 11

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Le programme des avances en espèces

Table des matières

	Page
Points saillants	11-5
Introduction	11-7
Modalités de fonctionnement des avances en espèces	11-7
Les intervenants et leurs rôles	11-7
Mise en marché des produits par les producteurs	11-9
Importance des montants garantis	11-10
On considère les avances en espèces comme un signe important du soutien du gouvernement	11-11
Objectif du programme des avances en espèces	11-12
Objet de la vérification	11-12
Observations et recommandations	11-13
Information sur l'efficacité du programme	11-13
Le Ministère a recueilli de l'information importante sur l'efficacité du programme	11-13
L'évaluation a fait ressortir certaines préoccupations importantes au sujet du programme	11-14
Le programme a suscité d'autres préoccupations	11-14
Clarification insuffisante de la justification du programme	11-16
Diffusion publique des études ministérielles sur l'efficacité	11-16
Ce cas fait état de lacunes dans la diffusion publique des études ministérielles sur l'efficacité	11-16
Nécessité d'avoir de l'information sur les avances en espèces en prévision de l'avenir	11-21
Les avances en espèces sont–elles pour les producteurs une source de crédit supplémentaire?	11-21
Le programme contribue–t–il à améliorer les possibilités commerciales?	11-23
D'autres programmes ont–ils de meilleures retombées pour les producteurs?	11-23
Le Ministère gère–t–il bien les pertes?	11-24
Conclusion	11-26
À propos de la vérification	11-27

Pièces

11.1	Cycles de culture, de dépense, de financement et de commercialisation d'un producteur de pommes de terre de l'Île–du–Prince–Édouard	11-8
11.2	Mise en marché du produit	11-9
11.3	Avances en espèces, 1992–1998	11-10
11.4	Répercussions des avances en espèces	11-11
11.5	Énoncés sur les objectifs du programme des avances en espèces	11-12
11.6	Nos procédés d'examen de l'évaluation	11-13
11.7	Principaux extraits de l'évaluation de 1993	11-15
11.8	Résumé de l'étude d'évaluation de 1993 parue dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1994-1995	11-17
11.9	Deux directions où les pratiques de diffusion de l'information se sont améliorées	11-19
11.10	Commentaires de la part des producteurs durant les entrevues menées dans le cadre de la vérification	11-22
11.11	Défauts de remboursement récents	11-24

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Le programme des avances en espèces

Points saillants

11.1 Le programme des avances en espèces d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est l'un des véhicules que le gouvernement met à la disposition des producteurs de cultures entreposables pour leur donner plus de latitude lorsqu'ils prennent leurs décisions de mise en marché. Ce programme comporte des prêts à court terme consentis aux producteurs au moment de la récolte, alors que leurs obligations financières sont souvent les plus lourdes. Les fonds accordés permettent aux producteurs de faire le pont entre la récolte et le moment où ils commercialisent leurs produits et où ils commencent à en tirer des revenus. Ces dernières années, le montant annuel des prêts a varié entre 730 millions de dollars et plus de 1,2 milliard de dollars.

11.2 Les producteurs ont fort bien accueilli le programme. Ceux avec qui nous avons communiqué aiment pouvoir disposer de liquidités prévisibles au moment de la récolte et ils apprécient le volet de l'exemption d'intérêt du programme. Bon nombre des grands programmes d'aide à l'agriculture du passé ont pris fin, et les producteurs voient en celui–ci un signe important du soutien continu du gouvernement au secteur.

11.3 En 1993, la Direction générale de l'examen des programmes du Ministère a fait une évaluation du programme qui comportait quelques conclusions favorables sur celui–ci, mais suscitait également des préoccupations importantes, notamment au sujet du volet de l'exemption d'intérêt. Les évaluateurs ont également conclu que rien ne prouvait hors de tout doute que ce programme favorisait la commercialisation ordonnée.

11.4 En 1997, le Parlement adoptait une nouvelle loi, la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole (LPCA)*, qui fusionnait les deux programmes antérieurs des avances en espèces, les mettait à jour et enchâssait la disposition d'exemption d'intérêt. Le gouvernement n'a pas établi avec clarté pour quels motifs il consentait des avances sans intérêt, même si l'évaluation faisait ressortir la nécessité de définir un objectif clair pour cette composante du programme.

11.5 La nouvelle *Loi* requiert un examen de ses dispositions et de son application, la cinquième année de son existence, soit en 2001. L'évaluation de 1993 a fourni d'importants renseignements sur l'efficacité du programme, mais, à l'instar de toute autre étude, certaines questions demeurent sans réponse; nous estimons qu'il faudrait en traiter lors du prochain examen. Il y a lieu de se demander, entre autres choses, si les producteurs éprouvent de réelles difficultés d'accès à du crédit lors de la récolte, et si l'on gère bien les pertes qui découlent de la garantie du gouvernement sur ces prêts.

11.6 Nous avons relevé des lacunes dans la façon dont on a rendu publiques les constatations de l'évaluation sur les avances en espèces. Nous avons constaté des lacunes semblables dans la diffusion d'autres études que les directions générales du Ministère ont produites sur l'incidence et sur l'efficacité des programmes. À notre avis, un certain nombre de caractéristiques du Ministère, les lois qu'il doit appliquer et la composition de ses parties intéressées constituent autant de facteurs qui favorisent grandement une diffusion plus active à l'externe, de l'information sur l'existence et les constatations des études sur l'efficacité. Certains secteurs du Ministère prennent déjà des mesures dans ce sens.

Introduction

11.7 La gestion des liquidités constitue un défi continu pour toutes les entreprises, et les producteurs agricoles n'échappent pas à cette réalité. Ils doivent assumer d'importants coûts initiaux sans avoir la garantie qu'ils auront des produits qui se vendront, et il est difficile pour eux de déterminer le moment de vendre leurs produits de façon à optimiser leurs revenus. Pour décider de ce moment, ils doivent tenir compte d'une multitude de facteurs, notamment les prix prévus, leur capacité d'emprunt et le loyer de l'argent, les probabilités de livraison, le transport de leurs produits à destination, leur capacité d'entreposage à la ferme et d'autres aspects. Voici ce qu'un agriculteur nous a déclaré lors de l'entrevue que nous avons eue avec lui : « Pourquoi irais–je au casino? L'agriculture est en soi un jeu de hasard ».

11.8 Le programme des avances en espèces d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est l'un des outils que le gouvernement met à la disposition des producteurs de cultures entreposables pour leur donner plus de latitude lorsqu'ils prennent leurs décisions de mise en marché.

Modalités de fonctionnement des avances en espèces

11.9 Une fois leurs cultures récoltées, les producteurs présentent leurs demandes d'avances en espèces à l'association à laquelle ils appartiennent. Pour un grand nombre d'entre eux, la récolte est le moment de l'année où leurs obligations financières sont les plus lourdes. Les avances en espèces sont essentiellement des prêts à court terme. Pour obtenir une avance, ils déposent leurs récoltes en garantie. En général, les producteurs peuvent obtenir une avance qui équivaut à un maximum de 50 p. 100 du prix de vente prévu de leur récolte.

11.10 Le gouvernement fédéral assume les frais d'intérêt sur la première tranche de 50 000 $ d'une avance. Le plafond des avances est fixé à 250 000 $, mais dans la réalité, peu de producteurs empruntent plus de 50 000 $. Par exemple, seulement 1 300 des 26 700 avances en espèces consenties en 1997-1998 aux producteurs de grains des Prairies dépassaient 50 000 $.

11.11 La pièce 11.1 décrit la situation d'un producteur type de pommes de terre de l'Île–du–Prince–Édouard au cours d'une campagne agricole.

Pièce 11.1 n'est pas disponible, voir le rapport.

11.12 C'est auprès des banques locales ou d'autres établissements financiers que les associations de producteurs négocient les emprunts qu'elles contractent pour payer les avances en espèces. La plus importante de ces associations, la Commission canadienne du blé, est habilitée à trouver elle–même son financement. Étant donné que le remboursement de ces prêts est garanti par le gouvernement du Canada, les associations de producteurs peuvent emprunter à un taux d'intérêt moindre (qui est habituellement inférieur au taux préférentiel) qu'elles ne pourraient autrement obtenir si elles ne bénéficiaient pas de cette garantie. Il est important de réduire au minimum les frais d'intérêt à la fois pour le gouvernement fédéral, qui les assume sur la première tranche de 50 000 $ d'une avance, et pour les producteurs qui touchent des avances supérieures à 50 000 $.

Les intervenants et leurs rôles

11.13 Pour que le programme fonctionne, il faut que de nombreux groupes coordonnent leurs efforts; les plus importants de ces groupes sont les producteurs participants, les associations de producteurs, la Commission canadienne du blé, les entreprises de silos–élévateurs, les établissements financiers et Agriculture et Agroalimentaire Canada. Les associations de producteurs jouent un rôle capital. En fait, elles sont indispensables pour offrir le

programme des avances en espèces pour une récolte entreposable particulière. Ces associations remplissent plusieurs fonctions administratives importantes, dont les suivantes :

- emprunter de l'argent aux fins des avances en espèces;
- négocier avec le Ministère une entente de garantie de remboursement des avances en espèces;
- s'assurer du respect des conditions d'admissibilité avant l'octroi des avances;
- voir au remboursement de ces avances.

Mise en marché des produits par les producteurs

11.14 Il y a essentiellement trois façons pour les producteurs de mettre en marché leurs produits; celles–ci sont décrites à la pièce 11.2.

Pièce 11.2

Mise en marché du produit

Façon de procéder de l'association de producteurs	Description	Exemples d'associations de producteurs
Guichet unique	Le produit est mis en marché et vendu par l'association de producteurs. Les revenus sont généralement mis en commun, et les producteurs sont payés en fonction de la catégorie et de la qualité de leurs produits. Les producteurs reçoivent des paiements de leur association après des déductions au prorata qui servent à rembourser une partie de l'avance. Dans le cas de la Commission canadienne du blé, une entreprise de silos–élévateurs accorde une avance lorsqu'un producteur remplit une demande à cette fin. Elle lui paie aussi un montant net au moment où le grain lui est livré, après une déduction au prorata qui sert au remboursement de l'avance. La Commission canadienne du blé rembourse l'entreprise de silos–élévateurs pour les sommes avancées et les frais d'intérêt.	Commission canadienne du blé BC Tree Fruits
Le producteur vend la récolte selon les modalités d'un contrat signé avec un acheteur précis	Les prix sont généralement négociés par les représentants des producteurs, tandis que les quantités et les dates de livraison le sont généralement par chaque producteur. Le paiement est fait au producteur par l'entrepreneur. Ce dernier retiendra souvent une fraction du prix de vente qu'il remettra directement à l'association de producteurs	Keystone Vegetable Producers (pommes de terre du Manitoba) PEI Potato Board (secteur de la pomme de terre de transformation seulement)

	pour rembourser l'avance.	
Les producteurs trouvent leurs propres clients	Ces clients peuvent être des entreprises de silos–élévateurs ou de parcs d'engraissement, des éleveurs, des négociants, des grossistes ou des industriels. Les prix peuvent fluctuer d'heure en heure ou de jour en jour et ils varient parfois d'un acheteur à l'autre. Certains acheteurs peuvent retenir des montants pour remboursements, au nom de l'association de producteurs, mais, dans certains cas, il revient au producteur de rembourser l'avance directement à celle–ci.	Canadian Canola Growers Ontario Corn Producers PEI Potato Board (secteurs des pommes de terre de semence et de consommation)

Source : Discussions avec des associations de producteurs et avec différents producteurs

Importance des montants garantis

11.15 La valeur des avances garanties par le gouvernement fédéral fluctue selon le taux de participation des producteurs, les prix des produits et les volumes en cause. Néanmoins, la somme totale garantie est considérable. Ces dernières années, le montant maximal garanti a varié entre 730 millions de dollars et plus de 1,2 milliard de dollars. La valeur des avances en espèces accordées pour les grains, qui relèvent de la Commission canadienne du blé, dépasse de beaucoup les avances octroyées pour les autres cultures.

11.16 La pièce 11.3 montre que la variation annuelle des montants avancés peut être très marquée, surtout en ce qui a trait aux prêts consentis aux producteurs de grains associés à la Commission canadienne du blé. Selon les agents de la Commission, ces variations tiennent aux facteurs suivants : les conditions météorologiques au moment de la récolte, la quantité et la qualité des grains récoltés, les possibilités de livraison hâtive, le coût des moyens de production agricole, les tendances des prix des grains et d'autres impératifs d'ordre financier.

Pièce 11.3

Avances en espèces, 1992–1998

Campagne agricole	Avances en espèces accordées pour les grains de la Commission canadienne du blé (millions de dollars)	Avances en espèces accordées pour d'autres cultures entreposables (millions de dollars)	Total des avances en espèces accordées durant la campagne agricole (millions de dollars)	Défauts de remboursement (millions de dollars)	Frais d'intérêt pour l'État (millions de dollars)
1997-1998	533	237	770	Pas encore disponible	Pas encore disponible
1996-1997	875	272	1 147	28,0	16,3
1995-1996	542	212	754	7,0	18,3
1994-1995	524	206	730	11,3	21,2
1993-1994	819	150	969	62,6	13,4
1992-1993	1 081	122	1 203	46,8	46,2

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

11.17 La façon dont on commercialise les grains des Prairies au Canada a une forte incidence sur les producteurs. Bon an mal an, il se produit environ 28 millions de tonnes de grains qui sont commercialisées par l'entremise de la Commission canadienne du blé. Toutefois, le réseau de transport des grains a une capacité maximale ponctuelle de cinq à six millions de tonnes de produits. Il s'ensuit que les agriculteurs ne peuvent livrer la totalité de leurs grains lors de la récolte, même s'ils le veulent. Ils doivent stocker sur place leurs produits jusqu'à ce que la Commission canadienne du blé soit en mesure de les vendre et de prendre les dispositions nécessaires pour les expédier aux acheteurs.

11.18 Le gouvernement assume trois types de coûts pour dispenser ce programme : les frais d'intérêt sur la première tranche de 50 000 $ avancée, les frais de remboursement du capital et de l'intérêt sur tout défaut de paiement et les frais d'administration du programme. Le Ministère s'est engagé envers le Cabinet à limiter les dépenses moyennes en frais d'intérêt et d'administration à 40 millions de dollars par année au cours des trois prochains exercices. Les fonds pour assumer ces coûts sont tirés de l'enveloppe de la « sécurité du revenu » du Ministère, qui constitue la source de financement des programmes ministériels de stabilisation du revenu.

11.19 La pièce 11.4 donne de l'information générale sur l'importance des avances en espèces et sur les avantages financiers qu'elles procurent à deux groupes caractéristiques de producteurs qui participent actuellement au programme. Comme on peut s'y attendre, l'avantage en matière d'intérêt est fonction des taux négociés par l'association de producteurs, du montant des avances et de la période moyenne de leur remboursement.

Pièce 11.4

Répercussions des avances en espèces

	Canola	Pommes de terre de l'Î.–P.–É.
Avances en espèces[1]	22 465 $	44 075 $
Intérêt payé par le gouvernement[2]	550 $	1 675 $
Frais d'intérêt si le producteur doit emprunter lui–même[3]	825 $	2 025 $
Droits administratifs payés par le producteur	150 $	250 $
Économies nettes d'intérêt pour le producteur	675 $	1 775 $

Notes :

[1,2] Montants moyens calculés à partir des résultats réels pour 1995-1996. L'exonération d'intérêt pour les pommes de terre de l'Î.–P.–É. est proportionnellement supérieure à celle qui s'applique pour le canola parce que les avances sont habituellement de plus longue durée.

[3] Si l'on utilise le taux préférentiel (7,5 % en 1995-1996) + 1,25 % comme taux d'intérêt moyen

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

On considère les avances en espèces comme un signe important du soutien du gouvernement

11.20 Les producteurs ont fort bien accueilli le programme. La plupart de ceux avec qui nous avons communiqué aiment pouvoir disposer de liquidités prévisibles au moment de la récolte et ils apprécient le volet de l'exemption d'intérêt du programme. Les associations de producteurs appuient le programme parce qu'il stimule la participation des producteurs à leurs activités. Il est en outre attrayant pour beaucoup d'élus parce qu'il est très apprécié de la collectivité agricole et qu'il occasionne, de l'avis de plusieurs, des coûts annuels relativement faibles.

11.21 Ces dernières années, on a encouragé les producteurs à axer davantage leurs activités sur le marché et à devenir plus autonomes. La plupart des généreuses subventions du passé (notamment la subvention du Nid–de–Corbeau, l'aide au transport des céréales fourragères et d'autres paiements importants spéciaux) ont été abolies ou sont en voie d'être éliminées progressivement. Pourtant, le programme des avances en espèces a survécu en cette

période mouvementée, et de nombreux producteurs considèrent qu'il s'agit là d'un signe important du soutien du gouvernement au secteur des cultures entreposables.

11.22 Le programme est actuellement mis en application en vertu de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole (LPCA)*, qui a été adoptée en 1997. Dans la *Loi*, on dit qu'il s'agit d'un programme de « paiements anticipés », mais dans le présent rapport, on utilise l'expression « programme des avances en espèces » qui est la plus courante chez les producteurs.

11.23 Auparavant, deux programmes d'avances en espèces avaient des fondements législatifs distincts, soit la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes (LPAR)* et la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies (LPAGP)*. Par ailleurs, un troisième fondement, le Programme d'accroissement des liquidités (PAL), prévoyait le versement de paiements dans le cadre de son volet de l'exemption d'intérêt. En 1997, ces fondements ont été regroupés dans la *LPCA* et actualisés afin :

- d'éliminer les iniquités entre la *LPAGP* et la *LPAR*;

- de réduire les défauts de remboursement des prêts en rendant les associations de producteurs davantage responsables de la bonne administration et du bon contrôle des avances consenties à leurs membres; les ententes comportent une disposition selon laquelle les associations assument un pourcentage de toutes les avances non remboursées;

- d'enchâsser dans la loi la disposition d'exemption d'intérêt.

Du point de vue d'un producteur, toutefois, le fonctionnement de base du programme des avances en espèces n'a pas changé.

Objectif du programme des avances en espèces

11.24 Il est important de comprendre la raison d'être du programme des avances en espèces. La pièce 11.5 donne de l'information récente sur les objectifs visés par ce programme.

Pièce 11.5

Énoncés sur les objectifs du programme des avances en espèces

Ce que dit la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole (LPCA)* :

Le préambule à la *LPCA* la décrit ainsi : « *Loi constituant des programmes de commercialisation des produits agricoles...* ». La partie I de la *Loi*, qui traite exclusivement des avances en espèces, dit : « *La présente partie a pour objet de favoriser la commercialisation des récoltes des producteurs admissibles en garantissant le remboursement des avances qui leur sont octroyées afin d'augmenter leurs liquidités au moment de la récolte ou par la suite.* »

Ce que dit le site Web du Ministère (SEIAC) :

[Le programme des avances en espèces] *permet de verser des avances aux producteurs admissibles pour leur permettre de stocker leurs cultures entreposables après la récolte afin de les écouler plus tard dans la saison, à un moment où les conditions de marché se traduisent habituellement par de meilleurs prix, contribuant ainsi à régulariser le marché. La première tranche de 50 000 $ des avances est exempte d'intérêts.*

Information fournie dans le *Budget des dépenses* de 1996-1997 :

- Les programmes d'accroissement des liquidités sont conçus pour aider les producteurs à tirer des recettes plus stables et plus sûres de la vente de leurs produits.

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

11.25 Bien que les énoncés qui suivent soient quelque peu différents, les éléments clés de l'objectif semblent s'en dégager assez clairement :

- Il s'agit avant tout d'un programme de commercialisation.

- Le programme a pour objectif d'améliorer les possibilités commerciales des producteurs.

- Le programme améliore ces possibilités en accroissant les liquidités des producteurs lors de la récolte ou après.

- La garantie de remboursement de l'avance qu'offre le gouvernement encourage les prêteurs à consentir des avances en espèces, et celles–ci améliorent les liquidités des producteurs.

Objet de la vérification

11.26 Étant donné que la législation qui régit le programme des avances en espèces a été récemment remaniée et que le rôle du gouvernement fédéral dans sa mise en application est relativement limité, nous en sommes venus à la conclusion que les questions les plus importantes qui nécessitaient un examen étaient surtout liées à son efficacité. Nous nous sommes surtout attachés à déterminer si le Ministère :

- disposait d'une information suffisante sur l'efficacité du programme;

- avait bien communiqué au Parlement et à d'autres parties intéressées de l'extérieur du Ministère l'information qu'il détenait sur son efficacité et si ces pratiques de diffusion étaient représentatives de celles utilisées pour d'autres études et analyses sur l'efficacité;

- exerçait un bon contrôle sur les risques financiers qu'assume l'État, surtout en ce qui concerne les défauts de remboursement.

On trouvera des détails supplémentaires sur la vérification à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Information sur l'efficacité du programme

Le Ministère a recueilli de l'information importante sur l'efficacité du programme

11.27 La Direction générale de l'examen des programmes du Ministère a mené en 1993 une évaluation du programme des avances en espèces. Cette évaluation a porté sur tous les éléments qui étaient alors pertinents, y compris la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes* et le Programme d'accroissement des liquidités. La méthode qu'a utilisée le Ministère englobait plusieurs secteurs d'intérêt complémentaires. Ceux–ci comprenaient un examen de la documentation, des études de cas et une vaste recherche de données auprès des parties intéressées clés comme les producteurs, les associations qui les représentent, les transformateurs et leurs associations, les ministères fédéraux et provinciaux et le milieu bancaire. Cette méthode comportait aussi un examen par un professionnel indépendant, un économiste agricole reconnu. Un groupe consultatif qui représentait les nombreuses parties intéressées au programme a supervisé l'étude.

11.28 Nous avons passé en revue l'évaluation en utilisant les procédés résumés à la pièce 11.6.

Pièce 11.6

Nos procédés d'examen de l'évaluation

Pour nous assurer du caractère adéquat des résultats de l'évaluation de 1993, nous avons examiné la méthode qu'a suivie le Ministère pour effectuer l'évaluation et nous nous sommes penchés sur la relation entre les éléments probants recueillis et les conclusions tirées.

Pour vérifier aussi la vraisemblance des résultats et juger s'ils sont toujours pertinents, nous avons interviewé des fonctionnaires du Ministère, des représentants des associations de producteurs, y compris de la Commission canadienne du blé, des producteurs (par téléphone et en personne, y compris des participants au programme, des non–participants et des ex–participants), des membres de l'Association des banquiers canadiens et autres membres du personnel des établissements financiers ainsi que les personnes qui ont participé à l'évaluation originale. Nous avons examiné également les documents pertinents que nous a fournis le Ministère et la mesure dans laquelle d'autres études ainsi que l'expérience ministérielle corroboraient les constatations.

11.29 Nous avons conclu que les constatations de l'évaluation étaient étayées de façon appropriée et que la méthode utilisée pour y parvenir était bonne. Rien nous porte à croire que les constatations de l'évaluation n'étaient pas raisonnables ou avaient perdu de leur pertinence.

11.30 L'évaluation a généré de l'information importante sur l'efficacité du programme mais, comme c'est le cas dans toute étude, des questions demeurent sans réponse. Ces questions font l'objet d'une analyse détaillée, plus loin dans le présent chapitre.

L'évaluation a fait ressortir certaines préoccupations importantes au sujet du programme

11.31 Dans l'évaluation de 1993, on indique que les producteurs et leurs associations respectives étaient très satisfaits de la conception et de la mise en oeuvre du programme des avances en espèces. En outre, il est ressorti clairement de cette évaluation que la garantie du gouvernement permettait d'abaisser les taux d'intérêt pour les producteurs.

11.32 Dans une série d'études de cas qui portaient sur des produits particuliers, les producteurs et leurs associations ont déclaré que grâce au programme, les producteurs évitaient le dumping au moment de la récolte, une période où les prix pourraient être bas, et bénéficiaient ainsi de prix plus élevés et plus stables pour leurs produits. Les producteurs ont aussi signalé le fait que le programme leur avait permis d'obtenir des taux d'intérêt moins élevés et d'améliorer leurs relations avec leurs banquiers. Par ailleurs, les associations de producteurs croyaient aussi avoir tiré parti du programme en étant en mesure de dispenser un service supplémentaire à valeur ajoutée à leurs membres. Ce programme leur permet de connaître davantage les besoins de leurs membres et d'accroître leur visibilité aux yeux de ces derniers.

11.33 L'évaluation a également suscité des questions importantes sur certains aspects de l'efficacité du programme, notamment les suivantes :

- La nécessité de définir une politique qui décrive clairement les motifs qui justifient le programme.

- Le manque de preuve hors de tout doute qu'il favorise la commercialisation ordonnée et il est probable que son effet est minime.

11.34 Il ressort de l'évaluation de 1993 des préoccupations particulières au sujet du volet de l'exemption d'intérêt du programme, mettant en doute la nécessité de cette composante : si le programme octroie aux producteurs des fonds qu'ils ne pourraient autrement se procurer, ce qui leur permet d'accroître leurs revenus, pourquoi auraient–ils besoin de ce volet pour y participer? L'évaluation laisse supposer que le volet constitue une forme de soutien du revenu.

11.35 La pièce 11.7 donne de plus amples détails sur ces constatations à l'aide d'extraits du rapport d'évaluation.

Pièce 11.7

Principaux extraits de l'évaluation de 1993

En ce qui concerne l'amélioration des possibilités de mise en marché

L'analyse de l'effet sur les prix de la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes* n'a pas été concluante, étant obscurcie par d'autres facteurs et restreinte par le peu de participation au programme.

L'évaluation n'a révélé aucune preuve solide que ces programmes contribuaient à la régularisation de la mise en marché. Toutefois, il est probable que celle–ci soit plus ordonnée qu'en leur absence, même si cet effet est probablement minime.

En ce qui concerne l'augmentation des liquidités

La *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* sert les producteurs en atténuant les problèmes de liquidités causés par le manque de possibilité de livraison qui découlent du peu de contingents ou des contraintes qui s'exercent sur le transport et la manutention.

Le programme permet à la Commission canadienne du blé de consentir des avances à un taux d'intérêt très avantageux.

En ce qui concerne l'exemption de frais d'intérêt

Il faut établir une distinction entre les paiements anticipés - l'instrument qui sert à l'accroissement des liquidités et à la régularisation de la mise en marché - et l'exemption des frais d'intérêt qu'offre le programme et qui procure un soutien du revenu.

L'analyse a montré que les règles de l'économie justifient peu l'octroi d'avances sans intérêt - rien ne prouve en effet que le Programme d'accroissement des liquidités (PAL) (c'est–à–dire l'exemption de frais d'intérêt) est nécessaire ou qu'il favorise la régularisation de la mise en marché - si ce n'est qu'en offrant des avances sans intérêt, il incite les producteurs à participer aux programmes de paiements anticipés.

Si la participation à ces programmes dépend de l'existence du volet de l'exemption d'intérêt, cela laisse supposer que les producteurs jugent peu nécessaires en soi les paiements anticipés.

Les entrevues menées dans le cadre de l'évaluation portaient aussi à croire qu'il y aurait une chute radicale de la participation aux programmes à moins que les avances en espèces soient exemptes d'intérêt ou présentent un avantage substantiel en matière de taux d'intérêt. Cette constatation laisse supposer :

- soit que les agriculteurs disposent eux–mêmes de suffisamment de ressources pour mener à terme la culture ou peuvent obtenir du crédit à des taux acceptables de sources commerciales - autrement dit, qu'il n'y a pas de problèmes de liquidités;
- soit que l'avantage financier de garder la récolte est, au mieux, légèrement supérieur aux frais d'intérêt - autrement dit, que l'augmentation nette du revenu est si faible que s'ils devaient payer les frais d'intérêt, il n'y aurait pas d'incitatif à retenir la récolte.

Dans un cas comme dans l'autre, la nécessité de programmes de paiements anticipés subventionnés par le gouvernement est douteuse.

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada - Rapport à la haute direction : Évaluation du programme de paiements anticipés (1993)

Le programme a suscité d'autres préoccupations

11.36 L'évaluation de 1993 constitue l'étude la plus exhaustive qui ait été effectuée sur l'efficacité du programme des avances en espèces, mais elle n'est pas la seule.

11.37 Au milieu des années 1980, le Groupe de travail Nielsen s'est penché sur les deux programmes des avances en espèces d'alors. Il a conclu que la Commission canadienne du blé pouvait se doter de son propre programme, si elle en avait besoin. Dans le cas de la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes*, sa conclusion était que l'on pouvait annuler la subvention au titre des intérêts et qu'un programme de paiements anticipés assorti de taux d'intérêt commerciaux permettrait d'atteindre les mêmes objectifs en matière de commercialisation.

11.38 En 1989, le gouvernement d'alors décidait de mettre fin au paiement des frais d'intérêt sur la première tranche de 50 000 $ avancée aux producteurs. L'élimination de cette disposition a entraîné une baisse importante de la participation aux programmes des avances en espèces pour la campagne agricole de 1989, mais ce ne fut pas le

seul facteur qui y a contribué. Les producteurs se sont opposés à l'abolition de cette disposition et, un an plus tard, elle a été rétablie par la création du Programme d'accroissement des liquidités.

11.39 Plusieurs cadres supérieurs actuels et anciens du Ministère, qui ont une connaissance approfondie du programme des avances en espèces, s'interrogent sur l'efficacité de ce dernier. Nous avons également trouvé des documents ministériels qui semblent indiquer que le programme ne répond pas de façon satisfaisante aux six critères énoncés dans le récent Examen des programmes du gouvernement : servir l'intérêt public, nécessité de l'intervention de l'État, rôle approprié du fédéral, possibilité de partenariat secteur public–secteur privé, possibilité d'accroissement de l'efficience et capacité de payer.

11.40 Étant donné que le Ministère détenait des renseignements importants sur l'efficacité du programme et que celui–ci n'a pas beaucoup été modifié lors de la refonte de la législation, nous avons examiné les mesures qu'il a prises pour :

- clarifier les objectifs et la justification du programme, comme l'avait recommandé l'évaluation;

- mettre l'information sur l'efficacité du programme à la disposition des parlementaires et des autres parties intéressées de l'extérieur du Ministère.

Clarification insuffisante de la justification du programme

11.41 Dans leur première recommandation, les évaluateurs de 1993 soulignaient la nécessité de justifier clairement les motifs stratégiques sous–jacents au programme des avances en espèces, c'est–à–dire établir une distinction nette entre les objectifs de commercialisation, de liquidités et de soutien du revenu. Dans sa réponse au rapport d'évaluation, le Ministère s'est engagé à clarifier la justification du programme pendant l'examen de la législation.

11.42 Comme on l'a mentionné plus haut, l'objectif général du programme, tel qu'il est énoncé dans la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole*, est relativement clair. Toutefois, le gouvernement n'a pas précisé pourquoi on octroie des avances sans intérêt. Les évaluateurs avaient pourtant jugé nécessaire que soient clairement définis les motifs stratégiques sous–jacents à cette partie du programme, conclusion qui a été reprise en 1993 dans le cadre d'une vérification interne que le Ministère a effectuée sur le Programme d'accroissement des liquidités. C'est là un aspect important étant donné que l'enchâssement dans la *Loi* de ce volet du programme a été l'une des forces d'impulsion de cette dernière.

11.43 Seule la plate–forme électorale de 1993 du gouvernement renfermait une explication publique de la raison d'être possible du volet de l'exemption d'intérêt. Elle laissait entendre que l'objectif visé du programme est de réduire les frais d'intérêt de façon à faire contrepoids à la hausse des coûts des moyens de production agricole. Cette opinion est analogue à la conclusion de l'évaluation de 1993, selon laquelle le volet de l'exemption d'intérêt était une forme de soutien du revenu. Certains fonctionnaires du Ministère nous ont affirmé qu'ils ne considèrent pas cette disposition comme une façon de soutenir le revenu. Toutefois, ils n'ont pas été en mesure de présenter un énoncé public ou interne sur l'objectif de cette disposition.

11.44 Il importe que le Ministère précise les objectifs de ce volet du programme des avances en espèces parce qu'il s'agit là d'une condition préalable à l'évaluation de l'efficacité du programme. On peut être pour ou contre ce volet du programme, mais si l'on n'a pas une idée claire de sa raison d'être, il est difficile de tenir un débat valable sur ses mérites.

11.45 Même si le Ministère n'a pas tout à fait donné suite à la recommandation des évaluateurs concernant un énoncé clair des motifs qui justifient le programme, nous avons constaté qu'en refondant la législation, il a mis en oeuvre d'autres recommandations clés de l'évaluation.

Diffusion publique des études ministérielles sur l'efficacité

Ce cas fait état de lacunes dans la diffusion publique des études ministérielles sur l'efficacité

11.46 Le Ministère a présenté un résumé des conclusions de l'évaluation dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1994-1995, résumé qui est reproduit à la pièce 11.8. Cette pratique est conforme aux exigences du Conseil du Trésor. Ce résumé a constitué le seul rapport public qui mentionne l'évaluation et ses constatations.

Pièce 11.8

Résumé de l'étude d'évaluation de 1993 parue dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1994-1995

L'étude a permis de constater que les intervenants étaient très favorables à la poursuite des programmes et que la motivation des producteurs à y participer tenait surtout à leurs avantages financiers. Elle a aussi révélé que les programmes avaient tout ce qu'il fallait pour favoriser une commercialisation ordonnée des produits agricoles, mais que les moyens utilisés (par exemple l'aide au titre des liquidités et le soutien du revenu) reléguaient au second plan leur objectif fondamental, à savoir régulariser la mise en marché des produits. Elle a par ailleurs fait ressortir deux nécessités : celle d'énoncer clairement la raison d'être des programmes et celle de modifier les programmes pour les mettre davantage au service de leurs objectifs de commercialisation et mieux les adapter aux besoins des producteurs.

Source : Partie III du *Budget des dépenses* de 1994-1995

11.47 Le cas du programme des avances en espèces illustre pourquoi ces résumés, bien qu'utiles, devraient être étoffés par d'autres façons d'attirer l'attention des parties intéressées de l'extérieur sur l'existence et les constatations des évaluations :

- Comme les documents du *Budget des dépenses* traitent de nombreux sujets, il s'ensuit que les résumés sont courts et peu détaillés. On ne peut s'attendre qu'ils renseignent complètement sur tous les aspects importants de l'efficacité des programmes. Dans le cas qui nous intéresse, le résumé ne fait pas allusion à certaines des constatations clés décrites à la pièce 11.7, particulièrement les questions soulevées à propos du volet de l'exemption d'intérêt du programme.

- Les résumés qui paraissent dans le *Budget des dépenses* attirent l'attention des parlementaires et des parties intéressées sur l'existence d'une évaluation et donnent une vue d'ensemble de ses constatations de sorte que les parlementaires, leur personnel et d'autres personnes puissent demander à en savoir davantage ou se procurer un exemplaire du rapport d'étude. Dans ce cas précis, il s'est écoulé plus de trois ans entre la publication du résumé et le dépôt de la nouvelle *Loi* à la Chambre des communes. En tant que document inscrit au registre, il est possible de consulter le *Budget des dépenses* par voie électronique ou sur support papier. Toutefois, le décalage précité accroît le risque que les parlementaires, leur personnel et les recherchistes de comités n'aient pu être mis au courant de l'existence de l'évaluation pendant les débats sur le projet de loi.

11.48 Il existe des motifs importants de recommander une diffusion plus active des études ministérielles sur l'efficacité. À notre avis, il existe plusieurs arguments en faveur d'une diffusion plus active des constatations des évaluations ministérielles et d'autres études sur l'efficacité des programmes agricoles; qu'il suffise de mentionner un certain nombre de caractéristiques inhérentes au Ministère, les lois qu'il doit appliquer et la composition de ses parties intéressées :

- Il y a un vaste réseau de groupements de producteurs agricoles et de l'industrie qui s'intéressent à l'efficacité des programmes agricoles, ainsi qu'un nombre relativement important d'économistes agricoles qui effectuent des recherches sur les répercussions des programmes agricoles. Ces groupes et d'autres participent activement au débat public sur les mérites des divers programmes.

- Le Ministère est fort bien placé pour contribuer au débat sur les répercussions des programmes agricoles, si l'on admet d'emblée que l'information sur l'efficacité des programmes rehausse la qualité du débat public, car elle fournit des données factuelles à ceux qui sont en faveur des programmes et à ceux qui s'y opposent. Par exemple, le Ministère a accès à une quantité considérable de données administratives qui ont une valeur inestimable dans de telles études. En fait, il produit un grand nombre d'études sur les répercussions des programmes agricoles, particulièrement à sa Direction générale des politiques, qui est l'une des plus importantes dans l'administration fédérale.

- Un grand nombre de programmes ministériels comportent des dispositions de temporisation ou une exigence d'examen quinquennal, ce qui favorise une occasion de débat sur l'efficacité de ces programmes.

- Le Ministère tient de vastes consultations sur l'orientation de ses programmes; à cet égard, les renseignements sur les répercussions réelles des programmes peuvent modifier ou renforcer l'opinion des personnes consultées.

Ces raisons nous font croire que le Ministère doit augmenter ses activités de diffusion en s'y prenant de deux façons principales.

11.49 Mieux diffuser l'information lors des examens par les parlementaires et des consultations des parties intéressées. Tout d'abord, lorsque le Parlement mène des examens législatifs (par exemple lors de la refonte d'une loi comme celle qui régit le programme des avances en espèces, ou lorsque les parlementaires se penchent sur les résultats des examens quinquennaux des programmes agricoles), nous croyons que le Ministère devrait renseigner les parlementaires sur la nature de l'information qu'il a obtenue au sujet de l'efficacité du programme en question. Cette information peut provenir d'évaluations, d'autres études ou de la mesure continue du rendement. Le Ministère se doit d'offrir aux parlementaires et à leur personnel des séances d'information et des documents à l'appui de cette information. Les parlementaires ont dit à maintes reprises qu'ils étaient intéressés à recevoir de l'information sur les évaluations, opinion qui a été citée dans le Soixante–quatrième rapport (avril 1997) du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (rapport « Catterall »).

11.50 En outre, nous croyons que si on dispensait aux personnes consultées de l'information sur l'efficacité des programmes, on rehausserait la valeur des consultations ministérielles. Le Ministère consulte souvent les parties intéressées sur l'orientation de ses programmes agricoles. Il l'a fait de façon approfondie dans le cas du programme des avances en espèces, avant la refonte de la loi. On a transmis aux personnes consultées une abondante documentation sur les diverses options de programmes. Nous croyons que, lors des consultations à venir, il conviendrait d'enrichir cette information des renseignements dont on dispose sur l'efficacité du programme. La valeur du processus de consultation s'en trouverait rehaussée.

11.51 Lors des prochains examens parlementaires et consultations des parties intéressées sur les programmes agricoles, le Ministère devrait tenir des séances d'information et fournir des documents à l'appui sur la justification et les objectifs du programme, ainsi que sur l'efficacité du programme.

Réponse du Ministère : *Le Ministère tient des séances d'information et procure d'autres genres d'information sur une base régulière aux intervenants et au Comité permanent sur l'agriculture et l'agroalimentaire pour exposer et expliquer la justification, les objectifs et l'efficacité des programmes. Par exemple, dans le cadre des récentes consultations nationales sur la protection du revenu, les membres du Comité consultatif de l'industrie disposaient d'un accès exclusif par Internet à toute l'analyse qui était disponible au Ministère sur les programmes de protection du revenu. Dans toutes ses communications et consultations externes, le Ministère s'applique à satisfaire les besoins d'information des parlementaires et des intervenants de l'industrie tout en respectant les dispositions légitimes de commerce international, les relations fédérales–provinciales et les directives du Cabinet.*

Pour ce qui est des paiements anticipés, l'évaluation de 1993 a servi de catalyseur et a amené le Ministère à préparer des options de réforme selon un processus national de consultation globale que plusieurs chefs de fil de

l'industrie ont qualifié d'efficace. Bien que les résultats de l'évaluation elle–même n'aient pas été diffusés, ses conclusions et recommandations, tout autant qu'un certain nombre d'autres sources d'information et d'autres facteurs légitimes, ont inspiré les discussions qu'a tenues le Ministère avec les intervenants. L'un de ces facteurs était d'ailleurs l'énoncé budgétaire de 1995, qui réitérait une promesse faite en 1993 au peuple canadien, par laquelle le gouvernement s'engageait à intégrer dans la loi l'exemption d'intérêt pour les paiements anticipés.

Le Ministère s'est engagé à améliorer ses pratiques officielles de rapports au Parlement, notamment en ce qui touche l'examen quinquennal exigé par la Loi sur les programmes de commercialisation agricole. *C'est ainsi que le Ministère participe sur une base volontaire au Projet d'amélioration des rapports au Parlement et s'applique à mettre en oeuvre une démarche de gestion et de présentation de rapports axée sur les résultats et les secteurs d'activité.*

11.52 Améliorer la diffusion de l'information sur l'efficacité. Deuxièmement, nous avons conclu que le Ministère se doit d'être plus proactif dans la diffusion des rapports d'évaluation et des autres études sur les répercussions des programmes agricoles, à mesure qu'il les termine. Un certain nombre de parties intéressées concernées nous ont fait savoir que, depuis quelques années, le Ministère n'a pas été très actif dans la diffusion publique de ces études.

11.53 Comme nous le mentionnons dans la pièce 11.9, nous avons constaté que deux directions ministérielles, qui n'avaient pas diffusé systématiquement leurs études, ont pris dernièrement les mesures nécessaires pour transmettre aux parties intéressées de l'extérieur du Ministère les rapports d'analyses et d'études sur l'efficacité. Ces initiatives constituent une nouvelle orientation prometteuse qui favorisera la transparence.

Pièce 11.9

Deux directions où les pratiques de diffusion de l'information se sont améliorées

Direction de l'analyse économique et stratégique

Ce groupe effectue une quantité importante de travaux d'analyse chaque année. Bien qu'une partie de ce travail consiste essentiellement à faciliter directement les analyses des politiques réalisées au nom du Ministre, il demeure qu'une fraction appréciable de ces études sont de nature moins confidentielle et peuvent intéresser les universitaires, le secteur, les associations de producteurs et d'autres parties intéressées.

Jusqu'à récemment, la Direction ne diffusait pas systématiquement ses études et ses analyses à l'extérieur du Ministère. Or, depuis quelque temps, elle fait un effort conscient pour dresser une liste des intervenants clés qui s'intéressent à son travail. De plus, elle a distribué un plan d'activités à moyen terme à plus de 700 de ces intervenants, dans lequel elle décrit les études qu'elle entend entreprendre au cours des trois prochaines années. La Direction a maintenant le pouvoir de publier de son propre chef une série définie d'analyses. Cette délégation de pouvoirs vise à encourager la publication plus rapide et en temps opportun des travaux terminés.

De plus, la Direction rend plus convivial que dans le passé l'accès aux études approuvées, y compris en y donnant accès par Internet.

Direction de la politique du revenu agricole

Pour les négociations en cours avec les provinces et avec d'autres parties intéressées sur la prochaine génération de programmes de protection du revenu agricole qui feront leur apparition en 1999, la Direction met à la disposition de ses partenaires des études, des analyses et des documents de travail préparés récemment par le Ministère. Dans le passé, la distribution de ce genre de renseignements était beaucoup plus restreinte.

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

11.54 Les initiatives des deux directions en cause ne sont qu'un début; par conséquent, il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur leur incidence ou pour déterminer si elles permettront de combler efficacement les besoins des parties intéressées. En outre, elles ont été limitées à ces deux directions. Des études sur les répercussions et l'efficacité des programmes du Ministère sont menées ailleurs à la Direction générale des politiques, à la Direction générale de l'examen des programmes et par les gestionnaires des programmes visés.

11.55 Des groupes d'examen, dans un certain nombre d'autres ministères, ont pris des mesures proactives pour attirer l'attention des gens de l'extérieur sur l'existence et les constatations des études relatives à l'efficacité; par exemple, certains groupes ont versé le texte intégral de rapports d'évaluation ou de leurs résumés dans les sites Web de leur ministère ou dans la base de données Internet du Conseil du Trésor sur les évaluations et les examens. Comme il l'a fait pour l'évaluation du programme des avances en espèces, le Ministère fait état des études sur l'efficacité dans un résumé d'un ou deux paragraphes qui paraît dans les *Rapports sur le rendement* du Ministère (*Budget des dépenses*), sans toutefois dire comment les intéressés peuvent obtenir des renseignements plus détaillés à leur sujet. L'information que le Ministère diffuse dans la base de données Internet du Conseil du Trésor se limite au même résumé. S'il imitait les autres ministères, les parties de l'extérieur pourraient avoir accès plus facilement aux constatations des études ministérielles sur l'efficacité des programmes.

11.56 Il existe d'autres façons peu coûteuses d'informer les parties intéressées des résultats des études sur l'efficacité et de faciliter, pour celles qui désirent avoir de plus amples renseignements, l'accès à ces études. Par exemple, il serait relativement simple de dresser une liste des parties intéressées (comme l'a fait la Direction de l'analyse économique et stratégique) et de les aviser par courrier, par télécopieur ou par courrier électronique de l'achèvement d'études particulières sur l'efficacité. Une autre façon consisterait à inclure ces études dans le catalogue des publications pour diffusion publique, que l'on peut se procurer au Service des publications du Ministère.

11.57 Encore une fois, les pratiques actuelles du Ministère satisfont aux exigences spécifiques de la politique du Conseil du Trésor. Toutefois, les mesures supplémentaires précitées vont dans le sens de la politique du Conseil qui vise à améliorer l'accès du public aux rapports. Cette démarche est d'ailleurs déjà entreprise dans deux directions du Ministère.

11.58 Le Ministère devrait mettre en oeuvre des pratiques qui permettraient de mieux attirer l'attention des parties intéressées sur l'existence et les constatations des évaluations, sur les mesures continues du rendement et sur les autres études qui traitent des répercussions des programmes. Ces pratiques devraient consister à :

- **fournir de l'information sur la façon d'obtenir des renseignements plus détaillés (en plus du résumé sur les constatations des études qui apparaît dans les documents ministériels du *Budget des dépenses);***
- **diffuser la liste des études qui sont terminées;**
- **dresser et tenir une liste des intervenants intéressés et les aviser que des études ont été réalisées;**
- **examiner la possibilité de se doter d'instruments supplémentaires pour diffuser l'information, y compris l'Internet.**

Réponse du Ministère : *Comme l'indique la vérification, les pratiques actuelles du Ministère en matière de diffusion de l'information sont conformes à la politique du Conseil du Trésor sur l'examen de programmes. D'ailleurs, le Ministère maintient son engagement à trouver de nouvelles et meilleures façons de satisfaire les nouveaux besoins de ses clients en matière d'information.*

Au cours des prochains mois, il consultera ses intervenants pour mieux saisir leurs besoins, leurs attentes et leurs préférences en matière de diffusion de l'information. Les suggestions d'amélioration exposées ci–dessus seront mises en oeuvre dans la mesure où les intervenants manifestent un intérêt à recevoir les évaluations, les rapports de vérification et les études sur les répercussions des programmes, réalisés par le Ministère.

Nécessité d'avoir de l'information sur les avances en espèces en prévision de l'avenir

11.59 Dans la nouvelle *Loi sur les programmes de commercialisation agricole*, le Parlement réitère sa conviction que les examens périodiques des programmes constituent un outil important de suivi. Une disposition à cet égard est enchâssée dans la *Loi*; elle exige ce qui suit : « Au cours de la cinquième année qui suit la sanction de la présente loi, le ministre procède à l'examen des dispositions et de l'application de la présente loi en consultation avec le ministre des Finances ». La cinquième année d'application du programme débutera en 2001.

11.60 Bien que l'évaluation de 1993 ait fourni une information importante sur l'efficacité du programme, comme le fait toute étude de cette nature, certaines questions demeurent sans réponse. Nous croyons que le Ministère doit commencer à élaborer un cadre d'examen approprié et recenser les types de données dont il aura besoin pour mener à bien cet examen. Il pourrait ainsi s'assurer de disposer de l'information nécessaire au besoin. Au moment où nous terminions notre vérification, les fonctionnaires du Ministère nous ont avisés qu'on amorçait, à la Direction générale de l'examen des programmes, l'élaboration d'un cadre d'évaluation pour le programme des avances en espèces en prévision de l'examen quinquennal.

11.61 En plus de clarifier la justification du programme, comme nous l'avons mentionné précédemment, il y a un certain nombre de questions dont le Ministère doit traiter de façon explicite dans l'examen quinquennal, ou même avant.

Les avances en espèces sont–elles pour les producteurs une source de crédit supplémentaire?

11.62 La mesure dans laquelle le programme des avances en espèces octroie aux producteurs des prêts qu'ils ne pourraient se procurer autrement constitue un aspect clé de son efficacité. Si le programme atteint cet objectif, il est alors un atout important pour les producteurs. S'il ne joue pas ce rôle, on peut mettre en doute sa contribution à l'amélioration des possibilités commerciales des producteurs, étant donné que ces derniers peuvent utiliser d'autres sources de crédit pour mettre en marché leurs récoltes plus tard dans la saison.

11.63 L'évaluation de 1993 n'a pas permis d'analyser cet aspect en profondeur. On a toutefois soulevé d'importantes questions à ce sujet. Conscients que l'abolition du volet de l'exemption d'intérêt risquait de « faire chuter radicalement » la participation au programme, les évaluateurs ont laissé supposer que les producteurs disposent déjà de fonds suffisants ou que les revenus supplémentaires réalisés grâce au report de la mise en marché de leurs récoltes ne leur permettent pas d'éponger les frais d'intérêt. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir d'autres études ou analyses qui auraient permis de savoir s'il y a réellement un « problème d'accès au crédit » au moment de la récolte.

11.64 Nous croyons qu'il est nécessaire d'examiner cette question plus en détail lors de l'examen quinquennal, autant à cause des questions que l'évaluation a soulevées qu'en raison de ce que nous ont déclaré les producteurs et les représentants des banques pendant notre travail.

11.65 L'un des aspects de cette question est de savoir si ceux qui ont déjà accès à du crédit à partir des sources actuelles peuvent obtenir un montant supplémentaire grâce à ce programme. De nombreux producteurs se servent d'une marge de crédit d'exploitation pour financer leurs coûts de production jusqu'à la vente de leurs récoltes. C'est la valeur des récoltes du producteur qui sert de cautionnement partiel ou intégral à leur marge de crédit d'exploitation. Lors de l'octroi d'une avance en espèces, l'établissement financier est tenu de donner préséance au gouvernement fédéral pour honorer, le cas échéant, cette garantie. Il s'ensuit que ce cautionnement ne peut plus servir à garantir la marge de crédit d'exploitation. Les producteurs et les représentants des banques nous ont indiqué que si un producteur utilise en totalité sa marge disponible, puis obtient une avance en espèces, la banque exige en général qu'il réduise cette marge à l'aide d'une partie de son avance en espèces. Si, dans cette situation, la banque

n'abaissait pas cette marge, cela indiquerait qu'elle aurait été disposée à l'accroître d'un montant au moins égal à celui de l'avance, si le producteur l'avait demandé.

11.66 En d'autres mots, si ces déclarations sont exactes, il se peut que le programme n'accroisse pas le crédit à la disposition des producteurs qui détiennent des marges de crédit d'exploitation. Certaines observations des producteurs à cet égard se trouvent à la pièce 11.10.

Pièce 11.10

Commentaires de la part des producteurs durant les entrevues menées dans le cadre de la vérification

« L'un des inconvénients du programme est que la banque limitera votre marge de crédit d'exploitation. »
« Si vous êtes à la limite de votre marge de crédit d'exploitation, votre avance vous parviendra déjà libellée à l'ordre de la banque. »
« L'exemption d'intérêt m'incite à participer. Si elle n'existait pas, je magasinerais pour trouver le crédit le moins cher. »
« Le crédit reste le crédit. Si le programme des avances en espèces n'était pas gratuit, je continuerais tout simplement d'aller à ma banque. »

11.67 Il est également important de noter que ce programme ne vise pas à financer les producteurs qui ont une mauvaise fiche de crédit. En réalité, le Ministère s'attend que les associations de producteurs soumettent tous leurs membres à des vérifications de crédit avant l'octroi des avances. Le programme exige également de ces associations qu'elles assument une partie des défauts de remboursement; on désire ainsi s'assurer qu'elles ne courront pas de risques excessifs au chapitre du crédit.

11.68 Il serait inapproprié de conclure à la lumière de ces preuves limitées que le programme ne constitue pas une source de financement supplémentaire pour les producteurs. Les déclarations de ces derniers nous incitent toutefois à nous demander s'il n'y aurait pas lieu d'effectuer une analyse systématique de l'expérience de financement réelle des participants afin d'établir s'il y a véritablement un important problème d'accès au crédit au moment de la récolte et si le programme constitue une source importante de financement supplémentaire pour les producteurs. On pourrait recueillir les données nécessaires à une telle étude lors de la préparation des demandes d'avances par les producteurs. Dans le cadre de l'étude, on pourrait également examiner la façon dont la disponibilité de crédit varie dans le temps. Au cours des dernières années, l'économie a été relativement animée et on estime en général que la disponibilité de crédit diminue lorsque la conjoncture économique est difficile. En outre, les taux d'intérêt sont peu élevés depuis quelque temps. S'ils grimpaient un jour, les producteurs pourraient disposer de crédit, mais celui–ci serait moins abordable pour eux.

Le programme contribue–t–il à améliorer les possibilités commerciales?

11.69 Même s'il n'a pas été possible, dans le cadre de l'évaluation de 1993, de prouver réellement qu'il y avait un lien entre le programme des avances en espèces et l'augmentation des revenus des producteurs, les évaluateurs ont remarqué que la plupart des parties intéressées et des organisations sont persuadées qu'un tel lien existe. Les entrevues menées auprès des parties intéressées portent à croire que ce point de vue est encore largement répandu.

11.70 Étant donné que l'objectif énoncé du programme des avances en espèces est d'améliorer les possibilités commerciales, nous croyons que le Ministère se doit de recueillir les données appropriées pour prouver que tel est le cas, et ce à temps pour l'examen quinquennal à venir. Nous croyons également que le Ministère pourrait obtenir de l'information qui jettera de la lumière sur cette question, et ce à un coût raisonnable. Il faudra peut–être des efforts concertés pendant plusieurs années pour s'assurer que l'on dispose des renseignements sur les chiffres de vente et des données connexes nécessaires à l'étude de cette question.

11.71 Déterminer si, en plus des bienfaits qu'en tire chaque producteur, le programme comporte des avantages plus larges qui rejaillissent en général sur les prix de vente constitue un autre aspect important de cette question.

Certains producteurs prétendent que le dumping pratiqué au moment de la récolte, même s'il se limite à un petit groupe de producteurs, peut nuire aux prix pour la saison entière. Si cela est vrai, le fait d'offrir une forme quelconque de stimulant financier pour favoriser la participation au programme pourrait bien se révéler un motif clair qui justifierait l'existence du programme.

D'autres programmes ont–ils de meilleures retombées pour les producteurs?

11.72 Il faut comparer la rentabilité du programme des avances en espèces à celle d'autres programmes de sécurité du revenu. Étant donné que les dépenses de sécurité du revenu sont plafonnées, l'argent doit aller aux programmes les plus rentables pour que les producteurs en profitent. Cela est particulièrement pertinent si l'objectif du volet de l'exemption d'intérêt du programme des avances en espèces est de soutenir le revenu, comme le donne à entendre l'évaluation de 1993.

11.73 Pour la même raison, il faut évaluer le programme en le comparant à d'autres programmes agricoles. Depuis quelques années, le Ministère et d'autres instances prétendent, études à l'appui, que les dépenses publiques suscitent fortement des investissements dans des mesures qui stimulent la productivité et la croissance, y compris dans la recherche sur les productions végétales et la mise au point de produits et de procédés. Les rapports coûts–avantages à ce chapitre dépassent plusieurs fois ceux des programmes de soutien du revenu.

11.74 Il se peut aussi qu'il faille concevoir un programme plus rentable. Une fois que l'on ajoute à ceux du gouvernement fédéral les coûts d'administration qu'assument les associations de producteurs, la Commission canadienne du blé et les entreprises de silos–élévateurs, le coût annuel global de l'administration du programme est de l'ordre de cinq millions de dollars et plus. Il serait possible de réduire ces coûts administratifs ou de mieux utiliser cet argent dans le cadre d'autres mécanismes de prestation du programme. Par exemple, si l'on détermine que le programme ne permet pas d'accroître de beaucoup la disponibilité du crédit, d'autres options de mise en oeuvre du programme (par exemple, le versement d'un montant directement aux producteurs admissibles) pourraient éviter à ceux–ci d'avoir à payer des intérêts pendant l'entreposage de leurs récoltes. On n'aurait pas ainsi à assumer les coûts administratifs inhérents à un mécanisme de financement qu'offrent déjà les établissements financiers, et on n'aurait pas à éponger les coûts liés aux défauts de remboursement. Il faudrait se pencher sur ces solutions de rechange dans le cadre de l'examen quinquennal.

Le Ministère gère–t–il bien les pertes?

11.75 Un facteur d'importance qui a favorisé la refonte de la législation et le regroupement de lois dans la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* était le désir de réduire les pertes dues aux défauts de remboursement, c'est–à–dire les sommes que le gouvernement verse aux établissements financiers pour les avances en espèces qui n'ont pas été remboursées. Au milieu des années 90, le niveau de ces défauts de remboursement, surtout dans le cadre du Programme des paiements anticipés pour le grain des Prairies, menaça la viabilité de l'ensemble du programme des avances en espèces. Dès qu'il s'est avéré que les pertes étaient sur le point d'atteindre un niveau trop élevé, le Ministère et la Commission canadienne du blé sont intervenus pour chercher à réduire le niveau des défauts de remboursement. Les changements qu'ils ont apportés aux pratiques administratives ont contribué à réduire ces défauts, qui avaient atteint un sommet de 61,6 millions de dollars en 1993-1994. La pièce 11.11 présente le tableau des défauts de remboursement attribuables, ces derniers exercices, aux grains qui relèvent de la Commission canadienne du blé et aux autres cultures.

Pièce 11.11

Défauts de remboursement récents

(en millions de dollars)

Exercice	Grains - CCB	Autres cultures
1996-1997	26,1	1,9
1995-1996	5,9	1,1
1994-1995	10,5	0,8
1993-1994	61,6	1,0
1992-1993	45,5	1,3

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Commission canadienne du blé

11.76 La nouvelle *LPCA* accroît la responsabilité des associations de producteurs en ce qui a trait à l'octroi des avances en espèces seulement aux producteurs admissibles. La garantie du gouvernement ne s'applique que si les avances sont bien administrées. Les associations sont maintenant chargées d'assumer de un à 15 p. 100 des coûts de tout défaut de remboursement des avances, le pourcentage réel étant fonction des antécédents de pertes de l'association visée. Dès qu'il a réglé un défaut de remboursement, le gouvernement poursuit ses efforts de recouvrement auprès du producteur fautif.

11.77 Même si la pièce 11.11 indique qu'il y a eu amélioration ces dernières années en ce qui concerne les défauts de remboursement et que le Ministère croit que sa fiche récente à ce chapitre est acceptable, il n'a pas de base réelle pour appuyer une telle conclusion parce qu'il lui manque des points de repère objectifs. Pour cette même raison, nous n'étions pas en mesure de déterminer si le Ministère a suffisamment bien géré ces défauts de remboursement. Celui–ci ne dispose pas des renseignements appropriés dans les deux secteurs importants suivants; par conséquent, il n'est pas en mesure de tirer des conclusions sur l'efficacité de sa gestion des défauts de remboursement.

- Le Ministère n'a pas de fondement rationnel pour prédire quelles devraient être les pertes au bout du compte. Actuellement, il gère davantage les défauts de remboursement que les pertes (c'est–à–dire le coût final des défauts de remboursement une fois que le Ministère a épuisé toutes ses ressources de perception). Il est important de disposer d'une information fiable sur les pertes estimatives pour situer ces défauts de remboursement dans leur juste contexte.

- Le Ministère n'a pas d'objectifs significatifs de rendement pour les pertes qu'enregistre le programme, mais il pourrait en établir facilement en se servant, à titre de référence, des données des banques commerciales. Les marges de crédit d'exploitation qu'accordent les banques sont cautionnées par les mêmes garanties que les avances en espèces, et le programme des avances en espèces n'est pas censé octroyer de l'argent aux agriculteurs qui ont des problèmes de solvabilité. Par conséquent, il est raisonnable de conclure que les objectifs de pertes sur les prêts agricoles que se fixent les banques commerciales constitueraient un bon point de départ pour l'établissement d'un objectif ministériel approprié à ce chapitre.

11.78 Une récente présentation au Conseil du Trésor, par le Ministère, illustre la nécessité d'obtenir cette information. Le Ministère a décidé d'assumer la responsabilité du recouvrement pour tous les défauts de remboursement qui se rattachent aux avances consenties par la Commission canadienne du blé. Il estimait qu'il percevrait au moins 40 millions des 90 millions de dollars et plus de remboursements en souffrance aux termes de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, mais il ne disposait d'aucune donnée objective sur laquelle fonder sa prévision. La plupart de ces défauts de remboursement remontent à quatre ou cinq ans et prévalent encore malgré les possibilités de compensation et les autres efforts de perception qui ont déjà eu cours. Fondamentalement, cette estimation n'était guère plus qu'une approximation. En réalité, il est permis de douter de la faisabilité de percevoir une proportion aussi élevée d'une vieille dette. En fait, les fonctionnaires du Ministère nous ont informés qu'ils ne croyaient plus qu'il s'agisse là d'un objectif réalisable.

11.79 S'il met au point le genre d'information et d'indicateurs de rendement dont nous avons parlé précédemment, le Ministère pourrait évaluer la mesure dans laquelle il gère les pertes et en faire état à temps pour l'examen quinquennal.

11.80 En prévision de l'examen quinquennal du programme des avances en espèces aux termes de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole*, le Ministère devrait :

- **préciser davantage le cadre stratégique qui justifie le programme des avances en espèces et les objectifs qu'il est censé atteindre;**

- **élaborer un cadre d'examen et recenser les données et les autres renseignements dont il faudra disposer pour examiner l'efficacité du programme dans le cadre de l'examen quinquennal;**

- **mener à bien l'examen de l'efficacité du programme et communiquer les constatations aux parlementaires et aux parties intéressées de l'extérieur du Ministère.**

Réponse du Ministère : *Les vérificateurs savent que les gestionnaires des programmes travaillent de concert avec la Direction générale de l'examen de programmes du Ministère à l'élaboration d'un cadre d'évaluation et au repérage de l'information qu'il faudrait recueillir pour s'assurer que l'analyse et la mesure du rendement se font sur une base adéquate.*

11.81 Le Ministère devrait définir un ensemble de mesures appropriées du rendement pour le programme des avances en espèces, y compris des façons de mesurer la gestion des pertes sur les prêts consentis.

Réponse du Ministère : *Le Ministère fait déjà ce travail par l'élaboration du cadre d'évaluation mentionné ci–dessus et par la mise au point de mesures de rendement.*

Conclusion

11.82 Les producteurs apprécient le programme des avances en espèces. Bon nombre des grands programmes d'aide à l'agriculture du passé ont pris fin et les producteurs voient en celui–ci un signe important du soutien continu du gouvernement au secteur.

11.83 L'évaluation qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada a effectuée en 1993 sur l'efficacité du programme a permis de tirer quelques conclusions favorables sur ce dernier, mais elle a également suscité quelques préoccupations importantes, surtout pour ce qui est du volet de l'exemption d'intérêt du programme.

11.84 Aux termes de la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* adoptée en 1997, il faudra mener à bien un examen des dispositions et de l'application de la *Loi*, au plus tard la cinquième année d'existence de celle–ci, qui débutera en 2001. L'évaluation de 1993 a fourni une information importante sur l'efficacité du programme. Toutefois, comme c'est le cas de toute étude, certaines questions demeurent sans réponse. Il faut cependant y répondre pour que le Ministère puisse disposer d'une information suffisante sur l'efficacité du programme.

11.85 Le Ministère se doit encore de préciser les motifs qui justifient l'octroi des avances sans intérêt. Il lui faut aussi établir des points de repère, car, sans eux, les cadres et les vérificateurs ne pourront déterminer si l'on gère bien les pertes sur les prêts consentis.

11.86 Il importe de faire preuve de réalisme lorsqu'il s'agit de déterminer le rôle que peuvent jouer les évaluations et les autres formes d'information sur l'efficacité. Celles–ci ont leur utilité dans la gestion interne des affaires du gouvernement, car on peut en tirer des conseils sur la façon d'améliorer la politique et les programmes qui en découlent. Elles peuvent également informer les parlementaires, les parties intéressées et la population sur l'efficacité des programmes du gouvernement. Comme nous l'avons signalé dans le chapitre intitulé *Questions d'une importance particulière,* du *Rapport de 1996 du vérificateur général*, l'information sur l'efficacité ne vient pas se substituer aux jugements sur la valeur des programmes, mais elle permet de fonder ces jugements sur de meilleurs faits et arguments. Elle éclaire le débat plutôt que de le clore.

11.87 Nous avons relevé des lacunes dans la façon dont on a rendu publiques les constatations de l'évaluation sur les avances en espèces. Nous avons constaté des lacunes semblables dans la diffusion d'autres études que les directions générales du Ministère ont produites sur l'incidence et sur l'efficacité des programmes. À notre avis, un certain nombre de caractéristiques du Ministère, les lois qu'il doit appliquer et la composition de ses parties intéressées constituent autant de facteurs qui favorisent grandement une diffusion plus active à l'externe de l'information sur l'existence et les constatations des études sur l'efficacité. Certains secteurs du Ministère prennent déjà des mesures dans ce sens.

À propos de la vérification

Objectifs

La législation qui régit le programme des avances en espèces a été récemment remaniée. Elle exige également un examen quinquennal de ce programme. Dans les circonstances et étant donné le rôle relativement limité du gouvernement fédéral dans l'administration de ce dernier, nous avons tiré la conclusion que les questions les plus importantes qui nécessitaient un examen étaient surtout liées à l'efficacité du programme. Plus précisément, nous nous sommes demandé si le Ministère :

- disposait d'une information suffisante sur l'efficacité du programme;
- avait bien communiqué au Parlement et aux autres parties intéressées de l'extérieur du Ministère l'information qu'il détenait sur l'efficacité du programme et si ces pratiques de diffusion étaient représentatives de celles utilisées pour d'autres études et analyses sur l'efficacité;
- exerçait un bon contrôle sur les risques financiers qu'assume l'État, surtout en ce qui concerne les défauts de remboursement.

Étendue

Notre vérification a porté plus précisément sur la *Loi sur le paiement anticipé des récoltes* (*LPAR*), la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* (*LPAGP*) et le Programme d'accroissement des liquidités (PAL). En 1997, ces fondements législatifs ont été mis à jour et fusionnés dans la nouvelle *Loi sur les programmes de commercialisation agricole* (*LPCA*).

Nous avons examiné des rapports de vérification et d'évaluation que le Ministère a effectuées, en nous attardant plus particulièrement sur une évaluation réalisée par la Direction générale de l'examen des programmes en 1993. Nous avons procédé à des entrevues, en personne et par téléphone, avec de nombreuses associations de producteurs, y compris la Commission canadienne du blé, avec différents producteurs, des établissements financiers et des fonctionnaires d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Nous apportons des précisions sur notre démarche à la pièce 11.6.

Nous avons examiné les pratiques de diffusion de l'information que le Ministère a utilisées pour d'autres études sur l'efficacité ainsi que les pratiques d'autres ministères fédéraux.

Enfin, nous avons examiné les pratiques auxquelles le Ministère a recours pour gérer les pertes du programme sur les prêts consentis, ainsi que les défauts de remboursement.

Critères

Nous nous attendions à ce que le Ministère :

- établisse des objectifs clairs, des mesures et une méthode de collecte des données qui permettraient des évaluations du programme;

- réagisse aux recommandations contenues dans les évaluations et prenne des mesures en conséquence;

- partage les résultats des évaluations du programme avec les parlementaires et les parties intéressées;

- partage, avec les parties concernées, l'information pertinente qui découle de toutes les évaluations et d'autres études sur l'efficacité;

- exerce un bon contrôle sur les risques financiers que l'État pourrait avoir à assumer.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young
Directeur principal : Neil Maxwell

Linda Anglin
John Rossetti

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Neil Maxwell.

Chapitre 12

La création de l’Agence canadienne d’inspection des aliments

Table des matières

	Page
Points saillants	12-5
Introduction	12-7
L'Agence canadienne d'inspection des aliments	12-7
Cadre de gestion et de responsabilisation	12-8
Objet de notre étude	12-9
Constatations de l'étude	12-10
Facteurs clés de la réussite de la nouvelle Agence	12-10
Justification et appui	12-10
Une équipe structurée et indépendante à la tête de la transition	12-10
Approche consensuelle à la prise de décisions	12-13
Expertise en création de nouveaux organismes	12-14
Incidence du délai serré	12-15
Efficacité des communications et des consultations sur le changement	12-15
Principaux défis	12-16
Transfert à la nouvelle Agence des ressources de programmes et des ressources des services généraux	12-16
Établissement d'un nouveau régime de gestion des ressources humaines	12-18
Application du cadre de responsabilisation dès le début du processus	12-19
Rôle des organismes centraux du gouvernement dans la création de la nouvelle Agence	12-21
Première année de fonctionnement	12-22
Conclusion	12-24
À propos de l'étude	12-26
Pièces	

12.1 Avantages prévus de l'Agence 12-8

12.2 Principales étapes 12-11

12.3 Structure de l'équipe de mise en oeuvre 12-12

La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments

Points saillants

12.1 Le gouvernement fédéral recourt actuellement à de nouveaux mécanismes pour améliorer la prestation de ses services. Dans cette veine, il a créé l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), premier organisme gouvernemental de services à voir le jour par voie législative; cet établissement public est entré en fonction le 1er avril 1997. Sa principale responsabilité est de favoriser la salubrité des aliments, de protéger la santé des végétaux et des animaux et de faciliter les échanges commerciaux dans tous les domaines en offrant des services d'inspection et d'autres services connexes.

12.2 La création de l'Agence est manifestement fondée; celle–ci est notamment l'aboutissement d'études menées depuis 30 ans sur la réorganisation du système fédéral d'inspection des aliments. En outre, le gouvernement s'était engagé à adopter des modes nouveaux et améliorés de prestation des services. Les hauts fonctionnaires des trois ministères fédéraux s'occupant de l'inspection et de la salubrité des aliments ont appuyé la mise sur pied d'une entité unique d'inspection des aliments. Cette initiative illustre clairement qu'il est possible d'apporter des changements durables lorsque ceux–ci sont clairement justifiés et qu'ils bénéficient du soutien des cadres supérieurs.

12.3 La formation d'un groupe structuré et indépendant a joué un rôle crucial dans la mise sur pied de l'Agence. Le groupe a pu accomplir son travail sans être mêlé aux activités courantes d'inspection et de quarantaine; on a ainsi pu offrir ces services sans interruption pendant tout le processus de création de l'Agence.

12.4 L'un des motifs favorisant l'adoption de nouveaux modes de prestation des services est d'offrir une plus grande souplesse à la gestion des ressources humaines. L'un des principaux défis que l'Agence a dû relever, lorsqu'elle a cessé d'être régie par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et a acquis le statut d'employeur distinct, fut de passer à un nouveau régime de gestion des ressources humaines. En tant qu'employeur distinct, il faut être conscient, dès le départ, de la complexité inhérente à la création d'un nouveau cadre de ressources humaines et en tenir compte.

12.5 Dans un domaine à responsabilité partagée comme la salubrité des aliments, il est important de définir avec soin les rôles et d'établir des mécanismes qui permettront de régler les problèmes imprévus. La mise sur pied d'un cadre de responsabilisation a été au centre des préoccupations lors de la création de l'ACIA. Les ministres de l'Agriculture et de la Santé se sont vu confier des responsabilités particulières en matière de salubrité des aliments. Pendant la première année de fonctionnement de l'Agence, certains détails opérationnels restaient à régler alors que surgissaient de nouveaux problèmes.

Introduction

12.6 Dès le début des années 90, le gouvernement a reconnu la nécessité de doter la fonction publique d'une plus grande souplesse, de favoriser l'innovation et de mettre l'accent sur les résultats. Parmi les facteurs qui l'ont incité à apporter des changements, citons la taille du déficit fédéral et de la dette accumulée, ainsi que l'évolution des perceptions et des attentes du public au sujet du rôle et du rendement des services de l'État. Sous l'effet de ces pressions, le gouvernement a décidé d'examiner les programmes qu'il offrait. Ce faisant, il s'est demandé si de nouveaux modes de prestation des services ne favoriseraient pas davantage l'efficience et l'efficacité que les méthodes classiques de prestation par les ministères, tout en étant davantage sensibles aux besoins des Canadiens.

12.7 Ainsi, le gouvernement fédéral a eu recours à la commercialisation pour céder des services publics au secteur privé en vendant par exemple son système de navigation aérienne à NAV CANADA. Il a aussi conclu des arrangements avec des partenaires de l'extérieur comme les entreprises privées, les groupements communautaires et les organismes non gouvernementaux. Il passe aussi davantage d'ententes de partenariat avec d'autres paliers de gouvernement; à titre d'exemple, citons l'entente avec les provinces sur la formation de la main–d'oeuvre. Le gouvernement canadien a par ailleurs établi des organismes de service spéciaux comme le Bureau des passeports. De nouveaux organismes de service sont créés, dont l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA, ci-après l'Agence), et des projets de loi visant à établir une agence canadienne des parcs et une agence canadienne des douanes et du revenu seront bientôt déposés.

12.8 Le gouvernement a décidé que chaque proposition visant à mettre en place des organismes qui offrent de nouveaux modes de prestation des services ferait l'objet d'une analyse de rentabilisation. L'Agence a été le premier gros organisme de services que le gouvernement a établi par voie législative dans un domaine très important : les activités d'inspection des aliments et de quarantaine au Canada. Il serait donc intéressant, notamment pour les membres de l'Agence, de savoir quels enseignements ont été tirés de la création de l'Agence, et comment le gouvernement peut mettre à profit ces leçons alors qu'il continue de favoriser la mise en place de nouvelles structures de régie en transformant des programmes gouvernementaux en nouveaux mécanismes de prestation des services.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments

12.9 L'Agence a vu le jour en 1997 à la suite de l'adoption de la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*. Il s'agit d'un établissement public qui a le statut d'employeur distinct et qui figure dans l'annexe II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'Agence a pour principale responsabilité d'appliquer les normes de salubrité des aliments et de protection sanitaire et phytosanitaire décrites dans la *Loi*. Pour y arriver, elle dispense des services d'inspection, notamment l'enregistrement des établissements de transformation, l'inspection des aliments importés et produits au Canada, la certification des exportations ainsi que des services de quarantaine.

12.10 Le siège de l'Agence est à Ottawa. Ses programmes sont mis en oeuvre dans les dix provinces et dans les territoires. L'Agence se dirige vers une structure régionale qui comportera 4 centres opérationnels et 18 bureaux régionaux à travers le pays. Elle compte environ 4 200 employés répartis en 26 bureaux de secteur, 185 bureaux locaux et 408 établissements tiers (des abattoirs par exemple) ainsi que 22 laboratoires et installations de recherches.

12.11 Avant la création de l'Agence, c'étaient Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada ainsi que le ministère des Pêches et des Océans qui offraient les services d'inspection et les services connexes en matière de salubrité des aliments et de protection sanitaire et phytosanitaire. Ces trois ministères ont transféré à l'Agence, lors de sa création, un budget d'environ 330 millions de dollars et un personnel de 4 500 équivalents temps plein (ETP). Agriculture et Agroalimentaire Canada y a contribué pour plus de 86 p. 100, Santé Canada, un peu plus de 3 p. 100

et le ministère des Pêches et des Océans, environ 9 p. 100. La pièce 12.1 décrit brièvement les avantages que devrait rapporter la cession de ces services à un organisme unique.

Pièce 12.1

Avantages prévus de l'Agence

En adoptant une approche simplifiée et plus efficace à l'égard des services d'inspection des aliments et de protection sanitaire et phytosanitaire, l'Agence canadienne d'inspection des aliments devrait être à même de mieux protéger les consommateurs et de travailler en étroite collaboration avec les clients pour élargir l'accès au marché des produits agricoles et alimentaires canadiens.

L'Agence :

- améliore la prestation des services en offrant aux consommateurs et à ses clients de l'industrie alimentaire un guichet unique en ce qui a trait aux exigences fédérales d'inspection des aliments;
- réduit le double emploi et le chevauchement des services;
- accroît l'efficacité de la prestation des activités fédérales d'inspection des aliments;
- concourt à des approvisionnements alimentaires sains grâce à des programmes d'inspection scientifiques;
- préserve et élargit l'accès des producteurs et transformateurs canadiens aux marchés internationaux;
- prépare la voie à un système national d'inspection des aliments.

Source : Agence canadienne d'inspection des aliments, *Plan d'entreprise* 1997-2000

Cadre de gestion et de responsabilisation

12.12 Pour s'acquitter de son mandat, l'Agence a la latitude voulue pour remplacer certaines des façons de procéder traditionnelles des ministères par de nouveaux modes de prestation des services.

12.13 **Ressources humaines.** La loi portant création de l'Agence en fait un employeur distinct aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (annexe I, partie II). Les employeurs distincts font partie de la fonction publique fédérale et leurs employés restent des fonctionnaires, rémunérés à même les fonds publics.

12.14 Les employeurs distincts reçoivent les pouvoirs assumés traditionnellement par le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui les autorisent à négocier des conventions collectives directement avec les syndicats et à établir les conditions d'emploi de leur personnel. De concert avec les autres parties, l'Agence est habilitée à établir ses propres systèmes de rémunération et de classification, ainsi notamment que ses politiques sur le réaménagement des effectifs et sur les voyages. Elle collabore avec les syndicats pour trouver des modes de fonctionnement souples sur le plan des conditions de travail de manière à mieux répondre aux demandes de l'industrie.

12.15 Au cours de sa première année de fonctionnement, l'Agence est restée assujettie à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Le 1er avril 1998, elle est devenue légalement responsable de son propre régime de dotation en personnel, ce qui a eu pour conséquence de la rendre indépendante de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et du régime de dotation en personnel de la Commission de la fonction publique.

12.16 **Finances.** Le budget de la plupart des ministères fédéraux est doté annuellement par des crédits parlementaires. L'Agence est habilitée à dépenser ses crédits annuels en 24 mois plutôt qu'au cours de la période traditionnelle de 12 mois. Elle est aussi autorisée à dépenser les recettes provenant de la tarification, qui équivalent à environ 12 p. 100 de son budget.

12.17 **Responsabilisation.** Le régime de responsabilisation est un mélange d'approches nouvelles et traditionnelles de régie. Le régime de l'Agence conserve les principes de la responsabilité ministérielle et de l'obligation de rendre compte au Parlement. Deux ministres sont chargés de mettre en oeuvre le programme fédéral

de salubrité des aliments. Les activités d'inspection incombent au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire; de son côté, le ministre de la Santé établit les politiques et les normes de salubrité des aliments dans le domaine de la santé humaine et évalue l'efficacité des activités connexes de l'Agence.

12.18 Les pouvoirs de gestion de l'Agence sont attribués au président, qui est nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat ne dépassant pas cinq ans; ce mandat peut être renouvelé une ou plusieurs fois. Aux termes de la *Loi*, le président est chargé « de superviser et de diriger le travail et le personnel de l'Agence » alors que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire est responsable de la « direction générale de l'Agence ». Le président présente au Ministre le plan d'entreprise et le rapport annuel de l'Agence que ce dernier dépose au Parlement.

12.19 L'Agence doit préparer un plan d'entreprise au moins une fois tous les cinq ans. Ce plan doit décrire les objectifs de l'Agence, ses stratégies et son rendement escompté et comporter de l'information budgétaire. Le rapport annuel doit englober les états financiers vérifiés de l'Agence, de l'information sur le rendement au regard des objectifs définis dans le plan d'entreprise, ainsi qu'une évaluation, par le vérificateur général du Canada, de la mesure dans laquelle l'information sur le rendement est présentée avec justesse et fiabilité.

Objet de notre étude

12.20 Cette étude avait pour objet de décrire la réorganisation du système fédéral d'inspection des aliments ainsi que les progrès accomplis par l'Agence au cours de sa première année de fonctionnement. En outre, nous avons cherché à cerner un certain nombre de pratiques utiles qui ont été employées et à recommander d'autres pratiques à envisager dans l'établissement de nouveaux modes de prestation des services.

12.21 Au fil du chapitre, nous concluons souvent nos constatations par une *pratique utile* ou une *pratique à envisager*. Nous entendons par *pratiques utiles* celles qui ont semblé bien fonctionner pour l'Agence et qui pourraient être retenues dans d'autres nouveaux modes de prestation des services, compte tenu des circonstances propres à chaque cas. Quant aux *pratiques à envisager*, il s'agit de celles qui auraient pu permettre de remédier à certains des problèmes cernés, mais qui n'ont pas été utilisées par l'Agence ou qui ne l'ont été que partiellement. Nous proposons à ceux qui vivraient une situation analogue d'en tenir compte.

12.22 De plus amples détails sur l'étude figurent à la fin du chapitre dans la section intitulée **À propos de l'étude**.

Constatations de l'étude

Facteurs clés de la réussite de la nouvelle Agence

Justification et appui

12.23 **Un long dossier de motifs justifiant la réforme du système d'inspection des aliments.** Depuis plusieurs décennies, on examine en profondeur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait dispenser plus efficacement ses services d'inspection des aliments. Une série d'études internes et d'examens par des groupes de travail ont fait ressortir qu'il fallait rationaliser le système canadien d'inspection des aliments.

12.24 Ces études ont fourni de solides motifs à ceux qui désiraient résoudre les problèmes de longue date liés au système fédéral d'inspection des aliments. Un certain nombre de facteurs ont retardé la décision d'adopter un

système unique d'inspection des aliments, à savoir des préoccupations sur les mandats ministériels, l'insuffisance des ressources nécessaires et les aspects liés à la structure hiérarchique appropriée.

12.25 Il a fallu attendre 1995 pour que l'on parvienne à s'entendre sur la façon de régler ces problèmes. Un certain nombre d'initiatives fédérales ont favorisé le déblocage de ce dossier, notamment les divers examens des programmes, les efforts renouvelés en faveur de la coopération intergouvernementale et le cheminement vers de nouveaux modes de prestation des services. Lorsque le gouvernement s'est engagé en novembre 1995 à modifier le programme existant, les événements se sont précipités. La pièce 12.2 décrit les étapes importantes de la création de l'Agence.

Pièce 12.2

Principales étapes

Date	Genèse de l'Agence
1970-1985	Les auteurs de quatre études clés reconnaissent qu'un organisme unique d'inspection des aliments pourrait jouer un rôle utile dans la coordination des activités d'inspection des aliments.
1986	Création du Comité interministériel de réglementation des produits alimentaires (CIRPA), comme le recommandait le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Rapport Nielsen, 1985).
1994	Le vérificateur général critique les problèmes de longue date liés au système d'inspection des aliments et au mandat non rempli du CIRPA.
1995	Dans le discours du budget, le gouvernement fédéral fait ressortir la nécessité d'améliorer l'efficacité et l'efficience du volet fédéral du système canadien d'inspection des aliments et évoque que des changements pourraient être apportés à la structure organisationnelle. Création, en mai 1995, du Bureau des systèmes d'inspection des aliments (BSIA), chargé d'examiner les options organisationnelles et de tenir des consultations auprès des parties intéressées.
1995-1997	**Historique récent**
nov. 1995	Dans la foulée de l'Examen des programmes, les ministres donnent le feu vert à la création d'une agence fédérale unique d'inspection des aliments et proposent que l'initiative soit menée à bien rapidement grâce à un processus de transition en deux phases.
janv. 1996	Le Premier ministre approuve l'initiative; le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire est désigné comme ministre responsable de sa mise en oeuvre.
mars 1996	Dans le discours du budget, le gouvernement fédéral annonce son intention de regrouper tous les services fédéraux d'inspection des aliments et de protection sanitaire et phytosanitaire en une nouvelle agence.
juin 1996	Fin de la phase I : réaménagement des ressources entre Agriculture et Agroalimentaire Canada et Santé Canada; les fonctions et ressources liées aux politiques de la santé sont confiées à Santé Canada, et les fonctions et ressources liées à l'inspection, à Agriculture et Agroalimentaire Canada.
juin-août 1996	Rédaction du texte de loi.
sept. 1996	Le Premier ministre approuve le nom de l'Agence et son régime des ressources humaines; dépôt du projet de loi à la Chambre (projet de loi C–60).
oct. 1996- fév. 1997	Préparation de la présentation finale au Conseil du Trésor, qui crée l'Agence et cède des ressources d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et du ministère des Pêches et des Océans à l'Agence.
mars 1997	Approbation de la présentation au Conseil du Trésor, qui autorise l'entrée en service de l'Agence; le projet de loi reçoit la sanction royale le 20 mars.
1er avril 1997	Premier jour d'existence de l'Agence; fin de la phase II : regroupement du personnel d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (y compris les anciens employés de Santé Canada) et du ministère des Pêches et des

	Océans; nomination du président.

12.26 Appui solide des cadres supérieurs. Pour qu'un organisme unique d'inspection des aliments puisse être créé en puisant dans les trois ministères fédéraux concernés, il a fallu que chaque ministère cède des programmes et des ressources d'inspection à la nouvelle Agence.

12.27 On pourrait s'attendre à ce que les chefs de ministère cherchent à protéger leur propre organisation et soient peu enclins à soutenir l'arrivée d'une agence qui réduirait leurs propres ressources et programmes. Tel ne fut pas le cas lors de la création de l'Agence. Le gouvernement, les sous–ministres et les sous–ministres adjoints en cause n'ont cessé d'afficher leur ferme détermination à créer l'Agence, et beaucoup considèrent que cet aspect a joué un rôle crucial dans la réussite de sa mise en place. Leur soutien a pris diverses formes :

- ils ont favorisé la coopération et les bonnes relations de travail entre les ministères pendant la phase de la mise en oeuvre;

- ils ont fourni des ressources financières et humaines pour établir une équipe de mise en oeuvre indépendante;

- ils ont accepté les étapes clés du plan de mise en oeuvre;

- ils n'ont cessé de réaffirmer le fort appui dont jouissait l'Agence parmi les ministres et les hauts fonctionnaires des organismes centraux;

- ils ont donné priorité à la création rapide de l'Agence.

Pratique utile : Veiller à ce que les motifs de changement soient clairs et que celui–ci soit fermement appuyé par les ministres et les cadres supérieurs.

Une équipe structurée et indépendante à la tête de la transition

12.28 Le gouvernement fédéral ayant fait part, dans son discours du budget de mars 1995, de sa décision d'examiner le système fédéral d'inspection des aliments, le Bureau des systèmes d'inspection des aliments (BSIA) a vu le jour deux mois plus tard. Ce dernier avait pour mandat d'étudier les options organisationnelles, de concert avec les trois ministères fédéraux concernés, l'industrie, les provinces et les autres parties intéressées. Le BSIA a préparé un document de travail dans lequel sont exposés quatre scénarios organisationnels possibles; ce document a servi de point de départ pour les consultations menées auprès des parties intéressées aux quatre coins du pays. Par la suite, le gouvernement a décidé de créer une agence unique d'inspection des aliments. Le BSIA a été chargé d'établir le cadre de l'Agence et de préparer son lancement.

12.29 Pendant toute la période qui a abouti à la création de l'Agence, le BSIA et les ministères parents se sont vigoureusement engagés à établir une distinction entre le travail de l'équipe de mise en oeuvre et les opérations des trois ministères touchés. Ainsi, la création de l'Agence n'a pas entravé les opérations courantes et la continuité de la prestation des programmes de salubrité des aliments et de quarantaine a été assurée. Résultat : pendant la période de mise en oeuvre, le programme d'inspection a continué d'être dispensé comme auparavant et l'équipe de mise en oeuvre a pu se concentrer sur la création de l'Agence. À la pièce 12.3, on décrit la structure mise en place par le BSIA. Deux des composantes de cette structure étaient le BSIA et le « Groupe des sept » :

Pièce 12.3 n'est pas disponible, voir le rapport.

- Le **Bureau des systèmes d'inspection des aliments** a coordonné les changements que nécessitait la

création de l'Agence. Il se composait de 11 professionnels à temps plein qui avaient acquis une expérience des trois ministères touchés, de certains organismes centraux ou des administrations provinciales. Le directeur exécutif du BSIA était le principal lien de communication avec les organismes centraux et, en particulier, avec le Bureau du Conseil privé. Le BSIA a créé des équipes de mise en oeuvre dans les domaines des ressources humaines, de la responsabilisation, de la gestion financière et des communications. En outre, 20 autres sous–comités, comprenant plus de 170 personnes, ont été mis sur pied. Ils avaient pour tâche de collaborer avec les équipes de mise en oeuvre.

- Le **Groupe des sept** était l'organe intermédiaire qui faisait fonction de groupe de coordination. Il s'agissait d'un organe où les décisions étaient prises par consensus et que présidait le conseiller principal du BSIA. Il se composait des chefs des quatre équipes de mise en oeuvre du BSIA et de représentants des trois comités ministériels. Ces derniers faisaient le lien entre le BSIA et leur ministère d'attache.

Pratique utile : Lorsqu'il est essentiel d'assurer la prestation ininterrompue des services, établir une équipe de mise en oeuvre qui sera distincte des gens chargés des opérations courantes. S'assurer que les principaux organismes touchés sont représentés au sein de cette équipe.

12.30 Il est essentiel d'annoncer les nominations au moment opportun. Lorsqu'on crée un nouvel organisme, le moment où on nomme le premier dirigeant s'avère une décision clé. On peut nommer un président désigné à tout moment entre, d'une part, l'annonce du projet de création de l'entité et, d'autre part, l'adoption de la loi portant création de celle–ci et son entrée en service. En nommant un responsable dès que possible, on se dote d'un point de convergence pour la prise des décisions et on donne à ce cadre supérieur la chance de façonner l'organisme à sa manière. En revanche, si les circonstances sont particulièrement difficiles ou tendues, cette méthode risque d'accentuer les désaccords entre les ministères touchés qui sont alors moins enclins à collaborer avec la personne venant d'être nommée. On risque aussi de limiter l'efficacité de l'approche consensuelle retenue par l'équipe de mise en oeuvre.

12.31 Les hauts fonctionnaires et les membres du BSIA ont discuté du meilleur moment pour nommer le président de l'Agence. Le président et le vice–président ont d'abord été désignés dans leur poste respectif en février 1997, puis nommés le 1er avril 1997, date d'entrée en service de l'Agence. Cette façon de procéder a permis d'éviter des désaccords possibles entre les trois ministères concernés mais a eu la conséquence suivante : pendant le processus de mise en oeuvre, personne ne représentait exclusivement les intérêts de la future agence dans la négociation de la répartition des ressources.

Pratique à envisager : S'assurer que les besoins et les intérêts du nouvel organisme sont représentés de manière appropriée avant la nomination du président ou du premier dirigeant.

Approche consensuelle à la prise de décisions

12.32 L'approche décisionnelle adoptée par le BSIA, le Groupe des sept et les équipes de mise en oeuvre était de nature consensuelle. La direction du BSIA a appuyé cette démarche qui a été facilitée par le fait que les équipes n'avaient pas de structure hiérarchique et se concertaient le plus souvent dans la poursuite des objectifs établis. Lorsqu'il était impossible d'en arriver à un consensus, la question était portée à l'attention des sous–ministres adjoints concernés à qui on demandait de trancher; on n'a recouru à ce moyen qu'à quelques reprises.

12.33 Cette approche a suscité un vaste débat qui a, en fin de compte, abouti aux recommandations et aux décisions clés présentées pendant la période de mise en oeuvre. Les membres des équipes du BSIA ont mis de côté leur « esprit de clocher » ministériel et cette attitude, jumelée à l'approche consensuelle, les a aidés à avoir une compréhension globale de l'objectif du travail : élaborer le meilleur cadre possible pour l'Agence.

12.34 Les limites de l'approche consensuelle. Lors de nos entrevues, certains membres du BSIA ont indiqué que l'approche consensuelle n'était d'aucune utilité lorsqu'il s'agissait de débattre, dans de courts délais, de questions controversées. Ces situations ont souvent forcé les équipes à traiter les questions à mesure qu'elles

surgissaient, plutôt qu'à se consacrer à d'autres aspects importants ayant des implications à long terme (l'élaboration d'un plan d'entreprise, le système de classification des employés et la structure organisationnelle, par exemple).

Pratique utile : Favoriser l'adoption d'une approche consensuelle pour façonner le cadre opérationnel d'un nouvel organisme. Cette façon de procéder facilite la participation et le ralliement de tous les participants, aspect important s'il y a plusieurs organismes qui interviennent. Toutefois, il pourrait être approprié de reporter le règlement des questions plus controversées advenant que les délais soient trop serrés.

Expertise en création de nouveaux organismes

12.35 Il faut mobiliser des ressources et les inciter à se concerter pour mener à bien le travail que suppose l'établissement d'un nouvel organisme ayant la latitude dont jouit l'Agence. Bien qu'il n'existe aucun plan établi en matière de création d'organismes à l'extérieur de la structure ministérielle traditionnelle, on peut s'appuyer sur une expérience considérable. Par exemple, il existe actuellement plus de 20 organismes qui ont le statut d'employeur distinct. Le gouvernement fédéral a également créé de nouveaux organismes en transférant des programmes de plusieurs autres ministères, comme ce fut le cas de l'Agence spatiale canadienne. En outre, d'autres instances canadiennes ont créé de nombreux organismes qui ressemblent à l'Agence. Nous nous attendions à ce que l'expertise ainsi acquise soit recherchée dans toute la mesure du possible et utilisée à bon escient.

12.36 Expertise limitée aux nouveaux mécanismes de prestation de services au sein des équipes de mise en oeuvre. En général, les personnes qui ont participé au processus de mise en oeuvre occupaient des postes de niveau assez élevé dans leur ministère respectif et, dans de nombreux cas, possédaient de solides bagages techniques ou fonctionnels qui étaient pertinents au travail de mise en oeuvre. Toutefois, leur expérience se limitait généralement à leur travail au sein de ministères fédéraux et à la mise en oeuvre de politiques existantes. Peu de membres avaient l'expérience de la création de nouveaux organismes et de l'établissement de politiques qui intègrent toute la souplesse en matière de gestion et d'administration inhérente aux nouveaux modes de prestation des services.

12.37 Recours limité à l'expertise de l'extérieur. Les nouveaux modes de prestation des services doivent s'appuyer sur des régimes administratifs dont la conception et le fonctionnement sont beaucoup plus souples que les modèles traditionnels. Le recours à une expérience pertinente de l'extérieur, que ce soit en puisant dans d'autres administrations publiques ou dans le secteur privé, peut permettre de tirer des enseignements importants et faciliter le processus de mise en oeuvre.

12.38 Les équipes de mise en oeuvre se sont acquittées du gros de leur travail à l'interne. Elles n'ont fait appel qu'à quelques experts de l'extérieur pour se faire aider au chapitre de la conception ou des aspects techniques du processus de mise en oeuvre, mais ceux dont les services ont été retenus possédaient une expérience pertinente.

Pratique à envisager : Se servir à bon escient de l'expérience et de l'expertise des gens travaillant en dehors de l'administration ministérielle fédérale, lors de l'établissement de nouveaux organismes qui bénéficient de plus de latitude que les structures ministérielles traditionnelles et que les régimes décisionnels centraux.

Incidence du délai serré

12.39 L'équipe de mise en oeuvre a dû composer avec un délai serré. Elle n'a disposé que de 13 mois pour faire son travail, soit entre le discours du budget de mars 1996 et le moment où la loi a reçu la sanction royale en mars 1997. Ce délai serré a comporté des avantages mais a aussi posé des difficultés. Lors de nos entrevues, les membres de l'équipe ont souvent affirmé que les délais avaient fait peser des pressions énormes sur les équipes de travail et limité le temps à leur disposition pour traiter des questions difficiles. Par exemple, le 1er avril 1997, un grand nombre de systèmes de l'Agence devaient encore être mis en place; c'était notamment le cas des systèmes financier et des ressources humaines. Le 1er avril 1998, le processus de transition était encore en cours pour les groupes

responsables des services généraux de l'organisme, qui devaient élaborer les politiques et processus internes même s'ils étaient de plus en plus occupés par la prestation de tels services.

12.40 On a décidé de ne s'occuper des modalités de transferts financiers et du cadre des ressources humaines qu'après l'entrée en service de la nouvelle Agence. L'entrée en vigueur des systèmes a donc dû être progressive. On a décidé de reporter les questions et les détails qui étaient sans importance cruciale pour la loi et ne pouvaient être réglés avant l'adoption de celle–ci.

12.41 Par contre, le délai serré a obligé les participants à se concentrer sur la tâche à accomplir et à faire en sorte que l'Agence entre en service à l'échéance prévue. Comme il restait peu de place au feuilleton de la Chambre et qu'une élection fédérale était imminente, on craignait vraiment qu'en prenant le temps de régler tous les aspects, on s'expose purement et simplement à être privé de l'Agence.

Pratique utile : Lancer une nouvelle agence en procédant par étapes est une façon de composer avec un délai serré. La mise en oeuvre peut ainsi s'effectuer selon l'échéance prévue, même dans les cas où il n'y a pas assez de temps pour s'occuper de toutes les questions du dossier ou lorsqu'il n'y a pas eu de consensus à l'égard de tous les aspects de l'agence. Il se peut toutefois qu'il soit difficile de régler plus tard les questions laissées en suspens.

Efficacité des communications et des consultations sur le changement

12.42 Le BSIA et les ministères parents ont entrepris des activités de communication pendant tout le processus de mise en oeuvre, en vue de s'assurer de la participation et du soutien des employés ainsi que des autres parties intéressées, notamment les consommateurs, l'industrie et les gouvernements étrangers. Selon un grand nombre de parties intéressées et d'employés touchés ou ayant pris part au processus de mise en oeuvre, les activités de communication ont été une réussite. Notre propre étude abonde dans ce sens.

12.43 Lors de nos entrevues, les employés ont confirmé que le BSIA et les ministères parents leur avaient fourni de l'information valable. Même s'ils estiment honnête l'information fournie, ces employés déplorent n'avoir reçu que peu de renseignements en raison du report d'un grand nombre de décisions. Le fait que le BSIA et les ministères parents aient pu, malgré cela, rallier le personnel et maintenir un climat de confiance pendant toute la durée de ce changement organisationnel prouve clairement la réussite des activités de communication.

12.44 L'Agence a consulté les parties intéressées, et cette opération a fait partie intégrante de la mise sur pied de l'organisme. En 1995, par exemple, le BSIA les a consultées pour solliciter des commentaires et des idées au sujet des options organisationnelles pour la restructuration du système fédéral d'inspection des aliments. Sur la foi des vastes consultations menées auprès des trois ministères fédéraux, de l'industrie, des provinces et des autres parties intéressées, le gouvernement a décidé de créer une agence unique.

12.45 Pendant toute la durée de la mise en oeuvre, on a cherché à consulter les groupes touchés avant de prendre une décision. Il a été largement reconnu que l'équipe chargée de la mise en oeuvre était vraiment résolue à tenir un vaste processus de consultation.

Pratique utile : Mettre en oeuvre une stratégie de communication qui fait de la consultation un outil valable pour faire participer les employés et les parties intéressées, voilà un élément clé pour réussir la mise en oeuvre d'un nouvel organisme de service.

Principaux défis

Transfert à la nouvelle Agence des ressources de programmes et des ressources des services généraux

12.46 Le processus consistant à déterminer les ressources des trois ministères touchés et à les attribuer à la nouvelle Agence s'est avéré long et complexe. L'Agence devait recevoir suffisamment de ressources pour remplir son mandat en s'appuyant sur une base solide. Il s'agit notamment de ressources pour l'inspection et pour les services généraux, ainsi que des biens matériels comme des bâtiments et des laboratoires. De leur côté, les ministères parents devaient garder suffisamment de ressources pour exécuter les programmes qui restaient.

12.47 Dans le cas de l'Agence, un certain nombre de facteurs ont influencé le processus de transfert.

- Le transfert s'est déroulé en deux étapes, à savoir le réaménagement des composantes de programmes de Santé Canada ainsi que d'Agriculture et Agroalimentaire Canada en juin 1996, puis le transfert à l'Agence des composantes de Pêches et Océans ainsi que d'Agriculture et Agroalimentaire le 1er avril de l'année suivante.

- Les services d'inspection à Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu'au ministère des Pêches et des Océans étaient en grande partie autonomes et distincts des autres activités de ces ministères.

- Étant donné l'ampleur et la complexité de la rationalisation prévue pour les laboratoires de Santé Canada, on a décidé de reporter après la création de l'Agence la répartition des ressources des services généraux et des biens matériels se rapportant à ces installations.

- Toutes les parties ont reconnu la nécessité de maintenir des relations de travail à long terme.

12.48 **Une démarche structurée a guidé le transfert des ressources de programmes.** L'équipe de mise en oeuvre chargée de la responsabilisation a dressé la liste complète des 51 activités fédérales associées, dans les trois ministères, à l'établissement des normes et des politiques en matière de salubrité des aliments, à l'inspection des aliments et aux services de quarantaine. En plus de permettre de déterminer qui s'occuperait de chacune de ces activités à compter du 1er avril 1997, cet échiquier de responsabilisation a servi à clarifier les rôles et responsabilités partagés. Il a aussi servi à prendre des décisions sur le transfert des ressources de programmes. Le transfert de chaque activité a été suivi de celui des sommes affectées au programme correspondant. L'équipe a attribué ces activités soit à l'Agence, soit à Santé Canada, selon le partage convenu des responsabilités.

12.49 Les biens matériels n'ont pas été évalués, notamment parce que la création de l'Agence n'était pas une vente d'éléments d'actif. À compter de l'exercice 1999-2000, l'Agence entend rendre compte de ses résultats financiers selon des principes comptables généralement reconnus. À ce moment–là, elle devra évaluer ses éléments d'actif. On sait que ce genre d'évaluation présente des difficultés pour n'importe quelle entité de l'État, surtout lorsque les registres d'inventaire ne sont ni complets, ni à jour. Or, l'Agence ne dispose pas d'une liste complète de ses éléments d'actif. Néanmoins, étant donné que les programmes d'inspection qui lui ont été transférés par les ministères parents étaient largement autonomes, tous les biens matériels, comme les laboratoires, les véhicules et l'équipement, ont suivi les sommes affectées aux programmes et le personnel qui sont passés à l'Agence.

12.50 À la demande du BSIA, les trois ministères ont engagé un expert–comptable de l'extérieur pour examiner les chiffres utilisés dans le processus de transfert. Les participants ont confirmé que cette mesure, de même que l'approbation écrite de l'échiquier de responsabilisation par le Comité d'orientation des sous–ministres adjoints, avait rendu le processus de transfert des ressources de programmes plus crédible et lui avait conféré davantage de rigueur et de discipline.

12.51 L'équipe de mise en oeuvre chargée des ressources humaines a établi des critères pour déterminer quels employés seraient transférés à l'Agence. Ceux qui consacraient au moins 60 p. 100 de leur temps aux services d'inspection ont été désignés ressources spécialisées et ont été transférés. Dans certains cas, on a offert à certains employés non spécialisés en inspection (ceux qui consacrent moins de 60 p. 100 de leur temps à ces programmes) l'option de se porter candidats à un transfert pour n'importe quel poste vacant. Dans les cas où le transfert de personnel n'était pas faisable du point de vue du ministère parent, ce sont des sommes qui ont été transférées. Cette démarche n'a pas été utilisée pour déterminer le sort du personnel qui appartenait à des services d'inspection très distincts.

12.52 La division des ressources des services généraux a été difficile. Le transfert des ressources des services généraux a toutefois été difficile et a continué de poser des problèmes à l'Agence durant sa première année de fonctionnement. De nombreux facteurs étaient en cause. Tout d'abord, le personnel des services généraux a souvent de multiples fonctions à accomplir, et il est difficile de le séparer des composantes de l'organisation qui ne sont pas transférées. Ensuite, l'équipe de mise en oeuvre n'a pas utilisé de formule ou de méthodologie convenue d'avance. Le BSIA a proposé une formule basée sur une étude de 1995, qui avait été commandée pour évaluer les économies que pourrait permettre un mode de prestation des services assuré par un organisme unique. Toutefois, il n'y a pas eu d'entente spécifiant que cette étude servirait à établir la répartition des ressources des services généraux des ministères contribuant à la nouvelle Agence.

12.53 Étant donné l'absence de décisions au sujet de la future structure de gestion de l'Agence, la discussion sur la structure des services généraux s'est avérée difficile. Aucune analyse formelle des besoins en services généraux de l'Agence n'avait été réalisée. Comme nous l'avons déjà mentionné, aucune personne désignée ne représentait exclusivement les intérêts de l'Agence pour négocier le transfert des ressources des services généraux et veiller à ce que celle–ci dispose de suffisamment de ressources pour remplir son mandat. Enfin, l'expert–comptable extérieur qui avait été engagé pour revoir les chiffres utilisés dans le transfert des ressources de programmes n'a pas joué un rôle important dans la division des ressources des services généraux.

Pratique utile : À partir d'une analyse des besoins, établir un cadre ou une formule pour cerner les ressources de programmes et les ressources des services généraux à transférer des organisations existantes à une nouvelle agence et s'assurer qu'on s'engage vraiment à transférer les ressources selon cette formule.

Établissement d'un nouveau régime de gestion des ressources humaines

12.54 L'expérience de l'Agence a montré qu'il s'agissait là d'un domaine plein de défis, mais absolument essentiel.

12.55 L'équipe de mise en oeuvre a porté particulièrement attention aux options qui s'offraient pour le régime de gestion des ressources humaines ainsi qu'au transfert du personnel. Il s'agissait là des préoccupations principales de l'équipe de mise en oeuvre chargée des ressources humaines. Après avoir consulté toutes les parties intéressées et discuté avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le BSIA a recommandé que l'Agence soit établie comme employeur distinct selon la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, mais en dehors du régime de dotation en personnel de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

12.56 L'acquisition du statut d'employeur distinct et retrait du régime de dotation en personnel de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* étaient choses inconnues de plusieurs membres qui ont participé à la création de l'Agence. Les répercussions de ce nouveau statut sur le fonctionnement de l'Agence n'ont pas été pleinement examinées durant la phase de mise en oeuvre; cette analyse avait été délibérément retardée jusqu'à la première année de fonctionnement. En outre, peu de membres des groupes de travail ou de l'équipe de mise en oeuvre chargée des ressources humaines sont devenus des employés de l'Agence, ce qui fait qu'une bonne partie de la « mémoire d'entreprise » acquise durant la période de mise en oeuvre a été perdue.

12.57 Le travail et les efforts de communication déployés par l'équipe de mise en oeuvre chargée des ressources humaines, de même que par les ministères parents, ont amené plus de 99 p. 100 des fonctionnaires à accepter une offre d'emploi à l'Agence.

12.58 La création et l'application du cadre de gestion des ressources humaines de l'Agence ont nécessité temps et ressources. Durant la première année de fonctionnement de l'Agence, une stratégie de gestion des ressources humaines a été élaborée en consultation avec les employés pour appuyer le plan d'entreprise de l'Agence. La stratégie exposait les principaux défis auxquels l'Agence devrait faire face au cours des trois à cinq prochaines années et était étayée par un plan de travail détaillé. De plus, cette stratégie comportait un ensemble exhaustif des valeurs régissant la gestion du personnel de l'Agence. C'est sur cet ensemble de valeurs que reposent les décisions en matière de ressources humaines, étant donné que l'Agence fonctionne en dehors du régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

12.59 Une fois instaurée, l'Agence a déterminé le temps et les ressources nécessaires pour établir son cadre de gestion des ressources humaines en tant qu'employeur distinct et a cerné l'entière complexité de la tâche. Elle a dès lors dû relever de nombreux défis, notamment :

- Des inquiétudes subsistaient quant à la possibilité pour le personnel de l'Agence de se déplacer au sein de la fonction publique. Pour faciliter cette mobilité, l'Agence a signé avec les ministères parents un protocole d'entente pour que son personnel soit inclus parmi les employés à considérer au moment de la dotation des postes dans ces ministères. Nous remarquons que les concours fermés en vertu du régime de dotation en personnel de la Commission de la fonction publique peuvent être ouverts à toute personne travaillant à la fonction publique fédérale, et notamment à l'Agence. L'accès à des concours particuliers dans les ministères est à la discrétion des administrateurs généraux, à qui la Commission a délégué le pouvoir d'identifier des zones de sélection conformément à sa politique et en fonction des conditions de délégation des pouvoirs.

- Lorsque l'Agence a commencé ses activités, les postes dans son service des relations de travail étaient pour la plupart vacants, et ce, jusqu'à ce qu'un directeur soit embauché pour le diriger à l'automne de 1997. L'Agence faisait face à de nombreuses tâches, y compris répondre aux avis de négocier avec les unités de négociation existantes. Au cours de la dernière année, l'Agence a travaillé avec les syndicats à définir une nouvelle structure de négociation, ce qui a eu pour effet de réduire le nombre d'unités de négociation de 27 à 4. Elle a aussi accompli des progrès sensibles dans la négociation de nouvelles conventions collectives.

- En mars 1998, l'Agence a décidé d'adopter la Norme générale de classification mise au point par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Elle a toutefois prévu d'y apporter les modifications qui s'imposent pour répondre à ses propres besoins. On peut s'attendre à ce que la mise en oeuvre complète soit un processus long et complexe. Cette norme pourrait toutefois faciliter l'intégration des fonctions d'inspection issues des trois ministères.

Pratique à envisager : Reconnaître tôt la complexité de l'établissement, comme employeur distinct, d'un nouveau cadre de gestion des ressources humaines. En effet, la conception et la mise en oeuvre d'un nouveau cadre nécessitent temps et ressources.

Application du cadre de responsabilisation dès le début du processus

12.60 Le cadre de responsabilisation doit encore être mis à l'épreuve. Nous avons examiné le cadre de responsabilisation exposé dans la *Loi* et les documents connexes.

- **Les rôles et les responsabilités sont fixés.** Définir et répartir les rôles et les responsabilités revêtaient une importance capitale pour l'équipe de mise en oeuvre chargée de la responsabilisation. À cette fin, l'équipe a établi un échiquier de responsabilisation précisant chaque activité du système fédéral d'inspection des aliments. De plus, elle a cerné tout chevauchement et redondance des services d'inspection entre les ministères parents. L'équipe et les ministères sont ainsi parvenus à s'entendre sur les rôles et les responsabilités futurs des principaux acteurs.

Dans le domaine de la salubrité des aliments, la *Loi* confère des rôles et responsabilités au ministre de la Santé et à celui de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Le ministre de la Santé est responsable de la mise en oeuvre de normes et politiques en matière de salubrité et de valeur nutritionnelle des aliments. Par l'entremise de l'Agence, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire est chargé de l'application de ces normes et politiques, y compris la prestation de toutes les activités fédérales d'inspection des aliments. Le ministre de la Santé est chargé d'évaluer l'efficacité des activités de l'Agence au chapitre de la salubrité des aliments. Ainsi, la loi assure un mécanisme de contrôle pour les responsabilités partagées dans le domaine complexe de la salubrité des aliments.

La loi ne décrit pas les rôles et responsabilités plus en détail. Toutefois, dans un cas particulier, Santé Canada et l'Agence ont signé un protocole d'entente pour établir des relations de travail au sujet des urgences créées par des problèmes de salubrité alimentaire et des activités connexes et définir les rôles et responsabilités à ce chapitre. De cette façon, l'Agence et Santé Canada ont instauré un mécanisme de clarification. Il est entendu que ces rôles et responsabilités seront examinés de façon plus approfondie au fur et à mesure de l'utilisation du cadre de responsabilisation.

La *Loi* autorise le président de l'Agence à déléguer des pouvoirs à « toute personne ». Cela signifie que les pouvoirs d'exécution conférés par la *Loi* peuvent être délégués à des tierces parties, ce qui élargit la portée de la responsabilisation. Toutefois, l'Agence demeure comptable au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et, finalement, au Parlement, de l'exercice de ces pouvoirs.

La clarté et l'efficacité de ces modalités du cadre de responsabilisation doivent encore être mises à l'épreuve avec le temps.

Pratique utile : Avant d'établir de nouveaux modes de prestation des services, déterminer le plus clairement possible les rôles et les responsabilités des principaux acteurs, surtout dans les domaines de responsabilités partagées.

- **Élaboration de mécanismes d'examen et de modification.** La loi ne prévoit pas de mécanismes formels d'examen pour régler les différends qui peuvent survenir dans les domaines de responsabilités partagées. Il revient à l'Agence et à Santé Canada d'instaurer au besoin des politiques et des protocoles pour assurer la coordination de celles–ci. Comme nous l'avons déjà mentionné, des mesures ont été prises à cet égard. Dans le domaine de la salubrité des aliments et des rappels, l'Agence et Santé Canada partagent des responsabilités. Ils ont signé un protocole d'entente qui prévoit un examen annuel. À la suite du premier examen, on a planifié d'apporter des modifications pour clarifier la procédure d'enquête et de rappel d'aliments contenant des substances capables de causer des maladies.

Pratique à envisager : Pour les nouveaux modes de prestation des services qui comportent des rôles et responsabilités partagés, établir des marches à suivre précises pour résoudre les conflits qui peuvent survenir entre les parties.

- **Les rendements attendus ne sont pas encore connus après un an.** Lorsqu'elle établit les objectifs d'intérêt public qui sont confiés à l'Agence, la *Loi* ne donne qu'une orientation générale. Les objectifs de l'Agence, ses stratégies et son rendement prévu pour cette période sont exposés dans son plan d'entreprise.

Le plan d'entreprise a été déposé en mai 1998, soit un an après la création de l'Agence. Il repose sur de vastes consultations et reflète les besoins des gestionnaires, des clients et des parties intéressées. Bien que les conséquences escomptées par l'Agence, que l'on trouve énumérées dans le plan, soient axées sur des résultats, elles ne sont pas suffisamment concrètes ni précises pour donner une bonne idée de ce qui doit être réalisé.

- **Équilibre entre les attentes et les capacités.** Il est peut–être trop tôt pour savoir si le transfert de ressources des trois ministères a permis de réaliser un juste équilibre entre ces ressources et les attentes. Certains

pourraient encore se demander, par exemple, si cette opération a laissé à l'Agence et aux ministères parents les ressources suffisantes pour remplir leur mandat respectif.

- **Un système de rapports crédible**. Le système de rapports établi par la loi, comportant un plan d'entreprise et un rapport annuel, repose sur de bons fondements. Ce système est renforcé par le rôle que joue le vérificateur général. Celui–ci formule une opinion sur les états financiers de l'Agence et évalue l'information qu'elle fournit sur son rendement au regard de ses objectifs. L'Agence a été lente à produire son premier rapport annuel, demandé pour l'automne de 1998, mais elle commence maintenant à appliquer un nouveau cadre de gestion fondée sur les résultats. Une fois mis en oeuvre, ce cadre devrait lui procurer une base solide pour faire rapport sur son rendement.

Rôle des organismes centraux du gouvernement dans la création de la nouvelle Agence

12.61 Un certain nombre d'acteurs jouant un rôle central ont participé à la création de l'Agence. Le Bureau du Conseil privé est intervenu dans les décisions sur la structure de l'Agence, son organisation et la responsabilité ministérielle lui échéant. De plus, le Bureau avait son mot à dire, dans le cadre du programme de l'Agence, sur les questions d'orientation et d'administration touchant aux relations intergouvernementales, au renouveau du gouvernement et aux priorités nationales stratégiques. De même, le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du Conseil du Trésor, a donné des conseils en matière de bonne gestion publique du point de vue de l'ensemble du gouvernement, et notamment en ce qui concerne les préoccupations particulières de l'Agence dans les domaines de la gestion financière et des ressources humaines. Le ministère de la Justice a appuyé cette initiative en assumant son rôle clé qui était de fournir des conseils juridiques et des services de rédaction de loi. La Commission de la fonction publique a été consultée sur les problèmes de dotation en personnel que l'on s'attendait à voir surgir lors du passage du statut ministériel à celui d'une agence.

12.62 Tout en reconnaissant qu'il n'existait pas de plan établi pour une telle initiative, comme le veut l'approche ponctuelle adoptée par le gouvernement, nous nous attendions néanmoins à ce que les organismes centraux donnent une orientation suffisante et cohérente, fondée sur l'expérience acquise dans les initiatives de diversification des modes de prestation des services.

12.63 Création juridique de l'Agence. Afin de respecter l'échéance fixée par le gouvernement pour le dépôt de la loi, le travail de rédaction devait être terminé au plus tard en septembre 1996, soit six mois après l'annonce faite dans le budget d'établir l'Agence. C'est durant cette période que les organismes centraux ont joué un rôle critique en veillant à ce que le calendrier soit bel et bien respecté et que des ressources suffisantes soient accordées pour le processus de rédaction et les questions connexes.

12.64 Pendant six semaines intensives, des rédacteurs du ministère de la Justice ont travaillé à produire une ébauche de la loi. Même si peu d'éléments de la loi, pris individuellement, s'écartaient radicalement de la norme, l'ensemble était suffisamment différent et complexe pour exiger davantage de travail qu'un texte de loi typique. Les services de consultation et de rédaction juridiques, notamment dans les domaines du droit des ressources humaines, de la gestion des dépenses et du droit criminel, étaient coordonnés par le ministère de la Justice.

12.65 Nécessité d'une orientation claire de la part des acteurs centraux. La création d'organismes ou d'agences offrant de nouveaux modes de prestation des services était un terrain sur lequel le Secrétariat du Conseil du Trésor et le BSIA ne s'étaient encore jamais aventurés. Au moment même où le BSIA cherchait à obtenir des conseils, le Secrétariat s'affairait à mettre au point sa propre capacité de faciliter le passage vers de nouveaux modes de prestation des services dans bon nombre de ses centres décisionnels. Le Secrétariat nous a indiqué qu'il avait offert un large appui lors de la création de l'Agence. Toutefois, le BSIA nous a dit avoir senti que les directives et conseils obtenus n'étaient pas toujours clairs et cohérents, surtout dans les domaines de la gestion des ressources humaines et des exigences en matière de rapports.

12.66 La tendance vers la diversification des modes de prestation de services et l'expérience de l'Agence ont incité le Secrétariat du Conseil du Trésor à effectuer une étude interne pour analyser le rôle joué par les organismes centraux et prendre note des leçons apprises, en vue du lancement d'éventuelles initiatives par le gouvernement dans d'autres modes de prestation de services. On a ainsi noté la nécessité que les organismes centraux jouent un rôle et que leurs employés appuient visiblement le passage vers une nouvelle organisation. Le Secrétariat a compris ce besoin et a pris des mesures pour s'assurer de fournir des conseils stratégiques et cohérents aux équipes chargées de concrétiser les propositions en matière de diversification des modes de prestation de services. Selon nous, cette étude était un pas dans la bonne direction pour tirer de l'expérience de l'Agence des leçons importantes qui pourront servir à préparer d'autres mécanismes de prestation des services.

12.67 La Commission de la fonction publique est chargée d'appliquer le principe du mérite par le biais de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Sa participation à la création de l'Agence a été limitée. Comme employeur distinct ayant le pouvoir de nommer son personnel, l'Agence devient seule responsable du maintien des valeurs fondamentales de la fonction publique.

12.68 En ce qui concerne la prestation des services juridiques par les avocats du ministère de la Justice, une certaine incertitude semble régner sur la façon de répondre le mieux possible aux besoins d'un nouvel organisme. Chaque ministère ou organisme central engagé dans la création de l'Agence bénéficiait des services d'avocats du ministère de la Justice pour veiller à la protection de leurs intérêts respectifs. Néanmoins, plusieurs des participants que nous avons interrogés ont mentionné l'absence de représentation similaire pour protéger les intérêts de la future agence.

Pratique à envisager : Étant donné l'approche ponctuelle adoptée par le gouvernement pour la diversification des modes de prestation de services, adopter une pratique de collecte des meilleurs conseils possibles et les fournir aux organismes et agences en voie d'être créés, et s'assurer que les leçons tirées de chaque cas sont bien documentées et communiquées aux parties intéressées.

Première année de fonctionnement

12.69 Nous avons étudié la mise en oeuvre de l'Agence qui s'est déroulée sur une période de 13 mois, soit de mars 1996 à mars 1997. Pour les 12 mois subséquents, c'est–à–dire du 1er avril 1997 au 1er avril 1998, notre étude a porté principalement sur les progrès réalisés par l'Agence afin d'établir sa structure organisationnelle, de maintenir ses systèmes et méthodes d'inspection, et de mettre au point des systèmes financiers.

12.70 **Développement continu de l'Agence.** Il y a de nombreuses façons d'établir une nouvelle structure organisationnelle. Cela peut se faire tôt, dès la formation de la nouvelle organisation, ou, comme dans le cas de l'Agence, de manière plus graduelle. Dans les deux cas, l'opération engendrera un certain degré d'anxiété.

12.71 Durant la première année de fonctionnement, les employés ne savaient pas exactement quels seraient leurs rôles et responsabilités et s'inquiétaient de leur situation professionnelle une fois leur garantie d'emploi de deux ans expirée, à savoir le 1er juillet 1999.

12.72 En avril 1998, à la lumière des recommandations des groupes de travail en gestion, le Comité exécutif a annoncé l'implantation d'une nouvelle structure organisationnelle qui a eu pour effet de réaménager des fonctions à tous les niveaux de l'Agence. Le processus de mise au point de cette structure a été long car la création de l'Agence ne se résumait pas à une fusion des services d'inspection de trois ministères mais comportait aussi la mise en place d'une structure organisationnelle pour soutenir la gestion de la transition vers diverses nouvelles façons de procéder. Mentionnons le statut d'employeur distinct, des pratiques et des systèmes financiers établis dans le respect des principes comptables généralement reconnus, la présentation de rapports sur le rendement et une approche de l'inspection des aliments fondée sur le risque. Englober tout cela dans une structure d'organisation et de gestion, tout

en assurant la continuité du programme d'inspection, constituait un défi de taille. Néanmoins, il y a eu beaucoup de frustration au sein des employés qui s'attendaient à des changements plus nombreux et plus rapides.

12.73 Durant toute la mise en oeuvre de l'Agence, les activités d'inspection sont demeurées généralement inchangées. Au cours de la première année, la plupart des systèmes et des méthodes d'inspection utilisés avant avril 1997 ont été maintenus. L'Agence a veillé à ce que le commerce avec les partenaires internationaux se poursuive sans interruption. Les changements importants touchant l'industrie, déjà amorcés avant la création de l'Agence, se sont poursuivis. À présent, l'Agence s'affaire aussi à remplir sa promesse de mettre sur pied un système intégré d'inspection des aliments fondé sur l'harmonisation des normes avec les administrations provinciales, territoriales et municipales.

12.74 **Mise au point de pratiques et de systèmes financiers.** Avant le 1er avril 1997, il n'y a eu aucune analyse formelle de ce que l'on attendait des systèmes financiers de l'Agence au début de son fonctionnement. L'Agence a lancé ses activités avec peu de ressources pour ses fonctions financières et sans posséder ses propres pratiques et systèmes financiers. Durant sa première année de fonctionnement, la majeure partie du personnel financier venait d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. L'Agence a signé des protocoles d'entente avec les trois ministères parents pour l'obtention de services financiers, informatiques et administratifs. Elle a aussi opté pour le partage d'un bon nombre de services avec Agriculture et Agroalimentaire Canada par le biais de protocoles d'ententes. Il s'agissait là d'une décision délibérée, visant à provoquer le moins de perturbations possible et à éviter le chevauchement des pratiques et des systèmes existants.

12.75 L'Agence a adopté une méthode graduelle pour préparer ses états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR). Elle a travaillé à mettre au point ses systèmes de rapport financier pour refléter ses besoins opérationnels et à s'assurer que les systèmes financiers et de gestion appropriés seraient en place avant la transition comme telle. Dans le plan d'entreprise qu'elle a récemment publié, l'Agence annonce son intention de passer à une comptabilité d'exercice pour toutes ses opérations en 1999-2000. Cette mesure sera importante pour :

- fournir aux utilisateurs de ces états financiers un rapport complet sur ses coûts de fonctionnement, ses ressources et ses obligations;

- présenter les résultats de ses opérations de manière à faire correspondre les extrants aux ressources utilisées pour y parvenir;

- faciliter l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers.

12.76 L'adoption d'une approche graduelle a eu plusieurs conséquences. Sur le plan positif, les gestionnaires des opérations ont continué de recevoir des rapports financiers sous une forme à laquelle ils étaient habitués et le personnel financier a pu utiliser des méthodes et des systèmes familiers. Ainsi, les bouleversements indus ont été évités dans toute la mesure du possible et l'environnement de contrôle est demeuré plus constant. On a ainsi réduit le nombre de changements globaux survenus partout dans l'Agence durant la première année de fonctionnement.

12.77 Sur le plan négatif toutefois, cette approche a limité la possibilité pour l'Agence d'accomplir des progrès marquants dans la gestion financière et la reddition de comptes durant sa première année de fonctionnement. Par exemple, ses premiers états financiers ne comprendront pas de bilan montrant son actif et son passif. L'Agence a aussi continué d'éprouver des difficultés à fournir des données pour étayer les frais perçus auprès des utilisateurs de services, de façon à répondre aux attentes de l'industrie. De plus, comme l'Agence tardait à établir définitivement sa fonction financière, le personnel financier régional s'inquiétait de son avenir au sein de l'Agence.

Pratique à envisager : L'établissement, le plus rapidement possible, d'une fonction financière bien définie augmente la capacité d'un nouvel organisme ou d'une nouvelle agence de prendre en main sa nouvelle latitude financière dès le début.

Conclusion

12.78 Notre étude a porté sur deux étapes : la création réussie de l'Agence par suite de l'adoption de la loi habilitante, d'une part, et la première année de fonctionnement de l'Agence, d'autre part. La première étape de la réorganisation s'est faite dans un délai serré. Tôt dans le processus, de hauts fonctionnaires des ministères ont établi un échéancier. L'équipe de mise en oeuvre, des hauts fonctionnaires et des organismes centraux ont maintenu le dynamisme de changement. La loi a été adoptée comme prévu, 13 mois après l'annonce dans le budget. La création de l'Agence fut une réussite grâce à l'appui et aux ressources qui ont été fournis.

12.79 L'Agence a dû relever des défis lorsqu'elle a instauré son cadre de gestion pour fonctionner comme un nouvel organisme de service. Elle a fusionné des programmes de trois ministères et a travaillé à la configuration d'une nouvelle structure organisationnelle. Elle n'a cessé de collaborer avec Santé Canada et d'autres paliers de l'administration publique pour rationaliser les programmes d'inspection à l'échelle nationale. Elle continue à forger sa propre identité et sa propre culture en tant qu'organisme. L'Agence a également travaillé à répondre aux attentes voulant qu'elle soit plus novatrice, plus souple et plus efficace dans la prestation de ses services. Elle a dû s'acquitter de cette mission malgré le manque de temps et, chose plus importante, tout en assurant la continuité des programmes de quarantaine et de salubrité des aliments.

12.80 De nombreuses exigences pointent à l'horizon. L'Agence a le pouvoir législatif de fonctionner avec plus d'autonomie et de souplesse. Le vrai défi consiste à se servir de cette nouvelle latitude pour remplir la promesse du gouvernement d'adopter des façons nouvelles et améliorées de fournir des services. On craint néanmoins que plus l'Agence prend de temps pour créer des pratiques et des systèmes reflétant ses pouvoirs, plus elle risque de retomber dans les manières habituelles de fonctionner.

À propos de l'étude

Étendue

Notre étude a porté sur deux périodes, soit celle de la mise en oeuvre qui a débuté par l'annonce dans le budget, en mars 1996, de la création de l'Agence et qui s'est poursuivie jusqu'à l'adoption de la loi habilitante en mars 1997, d'une part, et la première année de fonctionnement, d'avril 1997 à avril 1998, d'autre part. Nous nous sommes penchés sur les facteurs et les défis qui sont intervenus de façon déterminante durant la période de mise en oeuvre. De plus, nous avons examiné la première année de fonctionnement de l'Agence au chapitre de sa structure organisationnelle ainsi que de ses pratiques et de ses systèmes. Il s'agissait d'une étude de cas de la transformation de services gouvernementaux en un organisme offrant de nouveaux modes de prestation des services.

Objectif

Cette étude avait pour objectif :

- de décrire la réorganisation du système fédéral d'inspection des aliments;
- de décrire les progrès accomplis par l'Agence durant sa première année de fonctionnement;
- de cerner les pratiques à envisager pour les nouveaux modes de prestation des services.

L'étude ne comportait pas d'évaluation du rendement de l'Agence. Il s'agissait plutôt de l'analyse d'un cas de transition vers un organisme de services prévu par la loi. Bien que cette étude ait mis en lumière un certain nombre de pratiques solides, la possibilité de les appliquer à d'autres modes de prestation des services dépendront des circonstances.

Méthode

Nos résultats et nos conclusions reposent sur de nombreuses entrevues avec les personnes qui ont joué un rôle durant la période de mise en oeuvre de l'Agence et durant sa première année de fonctionnement. Nous avons parcouru les documents traitant de cette expérience et nous avons fait de nombreuses visites sur les lieux.

Équipe d'étude

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : John Mayne
Directrice : Patricia MacDonald

Christina Brooks
Adèle Lamoureux
John Rossetti
Frances Smith
Gordon Stock

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Mayne.

Chapitre 13

Office national de l’énergie

Table des matières

	Page
Points saillants	13-5
Introduction	13-7
Qu'est–ce que l'Office national de l'énergie?	13-7
Évolution de l'Office national de l'énergie	13-7
Nouveaux enjeux	13-10
Objet de la vérification	13-10
Observations et recommandations	13-10
Réorganisation pour insister sur les résultats	13-10
Tendance vers des droits négociés	13-11
Activités à l'appui du processus de réglementation	13-11
Responsabilité en matière de réglementation de la sécurité et de l'environnement	13-12
Risques posés par le vieillissement des pipelines	13-12
Suivi des incidents liés à des pipelines	13-13
Collaboration avec d'autres instances en matière de sécurité et d'environnement	13-14
Il faut améliorer la gestion de l'information et assurer le respect des approbations données par l'Office	13-16
Il faut mettre en oeuvre un cadre rigoureux de gestion du risque pour la sécurité et l'environnement	13-17
Gestion des ressources humaines	13-20
Taux élevé de roulement du personnel	13-20
Il est impératif que l'Office prévoie ses besoins en personnel	13-21
Recouvrement des coûts : qui paie?	13-22
Les coûts sont–ils recouvrés de façon équitable?	13-22
Le coût des activités dans les régions pionnières n'est pas recouvré	13-24
Défis liés à la communication de l'information sur le rendement	13-24
Il faut préciser les attentes	13-25

Communication de l'information sur les résultats obtenus 13-26

Vérification et évaluation 13-27

Il faut procéder à une évaluation 13-28

Conclusion 13-28

À propos de la vérification 13-29

Table des matières (suite)

Page

Pièces

13.1	Responsabilités et processus de l'Office national de l'énergie (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)	13-8
13.2	Dates importantes dans l'histoire de l'Office national de l'énergie	13-9
13.3	Démarche de l'Office national de l'énergie pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de sécurité et d'environnement	13-13
13.4	Vieillissement des pipelines relevant de la compétence de l'Office national de l'énergie (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)	13-14
13.5	Incidents par millier de kilomètres de pipelines réglementés	13-15
13.6	Principaux changements intervenus dans la gestion des ressources humaines de l'Office national de l'énergie depuis 1991	13-20
13.7	Activités de dotation en personnel de l'Office national de l'énergie	13-21
13.8	Comparaison des mesures du temps de traitement des demandes (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)	13-27

Office national de l’énergie

Points saillants

13.1 La *Loi sur l’Office national de l’énergie* n’a pas subi de modification importante depuis qu’elle a institué l’Office national de l’énergie, en 1959. Bien que l’Office se soit vu confier de nouvelles responsabilités dans des domaines comme les activités en région pionnière, son rôle n’a pas beaucoup changé depuis sa création. Cependant, son mode de fonctionnement s’est profondément transformé. En modifiant sa réglementation, l’Office est devenu moins interventionniste pour compter davantage sur les forces du marché, l’autoréglementation de l’industrie et la négociation de la structure des droits. Pendant cette période de transformation, l’Office a déménagé son administration centrale d’Ottawa à Calgary, réduit son effectif de 35 p. 100 et procédé à une restructuration interne pour rehausser son efficience. L’Office n’a cependant mesuré de manière objective ni l’efficacité de son programme, ni sa pertinence.

13.2 L’Office est conscient que le vieillissement du réseau canadien de pipelines pose des risques potentiels pour la sécurité du public et l’environnement. Le nombre d’incidents signalés mettant en cause des pipelines a augmenté au cours des dernières années. L’Office met au point actuellement une méthodologie d’évaluation des risques qui devrait lui permettre de mieux cibler les inspections ainsi que les vérifications de sécurité. Il devra toutefois combler des lacunes dans sa gestion de l’information.

13.3 L’Office pourrait ne pas être en mesure de s’acquitter pleinement de ses responsabilités en matière de réglementation de l’environnement en raison des lacunes que comporte son programme d’inspection environnementale, notamment pour ce qui est de l’établissement des priorités, du calendrier des inspections et des pratiques d’inspection trop peu formelles et mal structurées.

13.4 Depuis 1991, l’Office recouvre la majeure partie de ses coûts auprès de l’industrie. Il n’a pas encore modifié sa méthode de répartition des coûts, même si des intervenants ont exprimé des doutes quant à l’équité de cette méthode. L’Office a choisi la simplicité aux dépens de la causalité des coûts. Il n’a pas de système de comptabilité analytique. Il doit recouvrer les coûts d’une façon que les parties intéressées jugeront plus équitable et acceptable.

13.5 L’Office s’oriente vers une gestion axée sur les résultats. Pour ce faire, il adopte un nouveau cadre de responsabilisation ainsi qu’un nouveau mode de prise de décisions. Bien qu’il soit trop tôt pour évaluer les résultats de cette initiative, nous avons remarqué que l’Office pourrait davantage aligner sa gestion des ressources humaines sur sa vision de l’avenir. En outre, l’Office devra énoncer clairement les résultats qu’il vise et en faire rapport, surveiller son rendement de manière régulière et systématique, et établir une meilleure correspondance entre les coûts et les résultats obtenus.

Introduction

Qu'est–ce que l'Office national de l'énergie?

13.6 L'Office national de l'énergie est un tribunal de réglementation indépendant, qui relève du Parlement par l'entremise du ministre des Ressources naturelles. Ses principales attributions (voir la pièce 13.1) sont énoncées dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada.* La plupart des activités de l'Office visent les gazoducs et les oléoducs, ainsi que les exportations, à l'échelle interprovinciale et internationale. L'Office a peu d'activités dans le secteur de l'électricité, domaine où il ne compte d'ailleurs plus que quatre employés.

Pièce 13.1 n'est pas disponible, voir le Rapport.

13.7 L'Office a pour objectif global de rendre des décisions en matière de réglementation de l'énergie qui soient justes, impartiales et respectées. Il cherche :

- à assurer aux expéditeurs des coûts de transport raisonnables de même qu'un accès et un rendement équitables;
- à maintenir le bon fonctionnement du marché de l'énergie;
- à assurer l'accès équitable, pour les Canadiens, au marché de l'énergie proposée pour l'exportation;
- à promouvoir la sécurité et la protection de l'environnement.

13.8 Les dépenses de l'Office pour 1997-1998 se sont élevées à 28 millions de dollars, dont environ 90 p. 100 sont recouvrées auprès des compagnies réglementées. L'Office compte 277 employés.

Évolution de l'Office national de l'énergie

13.9 L'Office a été institué à une époque où le public acceptait - mieux qu'il ne semble le faire maintenant - les interventions du gouvernement, tout au moins dans l'industrie des hydrocarbures. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement a remplacé dans une large mesure les interventions ciblées fondées sur des règlements par un processus de prise de décisions économiques davantage axé sur les conditions du marché. Soucieux de la façon dont la société canadienne perçoit la réglementation, l'Office ne cesse d'adapter son mode de fonctionnement; d'ailleurs, il a déjà modifié ses processus et sa structure de gestion interne en conséquence.

13.10 Étant donné qu'il a délaissé le processus de réglementation pour tenir compte davantage de l'économie de marché, l'Office joue un rôle plus effacé dans certains secteurs. Bien qu'il réglemente toujours certaines compagnies dans les secteurs des pipelines et de l'électricité, le degré de réglementation n'est plus ce qu'il était. L'Office ne fait plus la microgestion du processus de réglementation, et bon nombre de ses fonctions antérieures ont diminué ou ont carrément pris fin.

13.11 L'Office a adapté sa réglementation et ses processus en fonction de l'évolution du marché de l'énergie et des contraintes budgétaires (voir la pièce 13.2). Par exemple, au cours des dix dernières années, il a modifié ses processus d'approbation des droits, de surveillance financière et d'évaluation des licences à long terme d'exportation du gaz. Si les processus de l'Office ont changé, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* n'a pas été modifiée en profondeur depuis la création de l'Office, en 1959. Les produits pétroliers et gaziers sont toujours transportés par

quelques réseaux de pipelines qui dominent le marché, et par conséquent peuvent exiger une certaine réglementation.

Pièce 13.2

Dates importantes dans l'histoire de l'Office national de l'énergie

1959	Création de l'Office national de l'énergie.
1970	Proclamation des dispositions d'octroi des licences d'exportation.
1973	L'Office recommande de contrôler les exportations de pétrole.
1974	La taxe sur les exportations devient une redevance d'exportation, et sa perception est déléguée à l'Office.
1975	Le Parlement adopte la *Loi sur l'administration du pétrole,* qui donne au Cabinet le pouvoir de réglementer les prix du pétrole et du gaz.
1980	Annonce du Programme énergétique national.
1981	Modification de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, qui établit de nouvelles marches à suivre pour déterminer le tracé d'un pipeline et l'acquisition de l'emprise, et pour régler les demandes d'indemnisation et de dommages-intérêts découlant de la construction d'un pipeline.
1982	Modification de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, qui confère davantage de pouvoir à l'Office afin de permettre l'expropriation pour la construction de lignes de transport d'électricité internationales et interprovinciales. L'Office adopte un changement de procédures pour tenir compte du niveau réel plutôt que du niveau autorisé dans le calcul du volume excédentaire de gaz naturel canadien pouvant être exporté.
1983	Modifications à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* afin de protéger les droits des propriétaires fonciers.
1984	Fin du Programme énergétique national.
1985	Déréglementation du pétrole et du gaz. Entente entre le gouvernement fédéral et les trois provinces de l'Ouest productrices de gaz, permettant aux acheteurs de gaz de passer des contrats avec les producteurs, les distributeurs et les autres agents, à des prix négociés librement. Fin de la relevance d'exportation.
1986	L'Office adopte une nouvelle méthode de calcul des excédents, fondée sur un ratio de 15 ans entre les réserves et la production annuelle totale, afin de déterminer les excédents de gaz naturel canadien pouvant être exportés. L'Office décide de classer les gazoducs et les oléoducs en deux groupes, dans le but de réduire la réglementation financière. Les droits des petites compagnies (groupe 2) ne sont dorénavant revus que sur réception d'une plainte.
1987	L'Office adopte une méthode axée sur les conditions du marché pour calculer les excédents de gaz naturel canadien pouvant être exportés.
1988	La *Loi sur l'Office national de l'énergie* est modifiée pour tenir compte de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

	Le ministre d'Énergie, Mines et Ressources annonce une nouvelle politique d'exportation de l'électricité, qui réduit les exigences réglementaires pour l'exportation de l'électricité et les lignes de transport d'électricité internationales.
1990	L'Office modifie sa méthode axée sur les conditions du marché pour l'exportation du gaz, qui ne tient plus compte des coûts et des avantages sociaux. La *Loi sur l'Office national de l'énergie* est modifiée pour mettre en vigueur la politique du gouvernement sur l'exportation de l'électricité et pour recouvrer les coûts des activités de l'Office auprès des industries qu'il réglemente. Création du Bureau de la sécurité des transports du Canada, qui a priorité. sur l'Office pour enquêter sur les incidents relatifs à l'exploitation des pipelines.
1991	Le gouvernement annonce qu'il transfère à l'Office la responsabilité de la réglementation du gaz et du pétrole dans le Nord (terres pionnières. L'Office déménage d'Ottawa à Calgary.
1992	L'office obtient le statut d'employeur distinct.
1995	La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* entre en vigueur, et l'Office est réputé une « autorité responsable ». L'Office établit le coût du capital pour les grands pipelines de manière générique et prévoit le rajustement annuel automatique du taux de rendement des capitaux propres. L'Office approuve le premier règlement négocié entre une compagnie de pipeline et ses expéditeurs, qui comporte des droits incitatifs, ainsi que les droits et les tarifs connexes.
1997	Réorganisation interne qui fait passer la structure de dix directions à cinq secteurs d'activité.

13.12 Jusqu'en 1985, les exportations à long terme de gaz étaient approuvées en vertu de l'article 118 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* seulement après que l'Office se soit assuré que le Canada disposait toujours d'une réserve stratégique. Depuis la déréglementation des prix en 1985, les marches à suivre pour évaluer les licences à long terme d'exportation du gaz ont changé trois fois. Plus particulièrement, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* a été modifiée en 1988 pour tenir compte de l'Accord de libre–échange entre le Canada et les États–Unis. De par cet accord, l'Office pouvait intervenir moins facilement dans la libre circulation des produits énergétiques entre le Canada et les États–Unis. À présent, l'Office approuve les licences d'exportation à condition que les Canadiens aient accès aux hydrocarbures à des prix concurrentiels. En 1997, les ventes conclues en vertu de licences d'exportation, dont la durée habituelle est de dix ans, atteignaient environ 35 p. 100 de toutes les exportations de gaz, alors qu'elles en représentaient 78 p. 100 en 1987. L'autre tranche de 65 p. 100 se composait d'ordonnances à court terme, dont la durée maximale est de deux ans, et qui sont renouvelées automatiquement sur demande.

Nouveaux enjeux

13.13 À l'heure actuelle, l'industrie des hydrocarbures est en pleine effervescence, ce qui se répercute directement sur la charge de travail de l'Office. Les projets de construction de nouveaux pipelines au cours des prochaines années augmentent les probabilités de concurrence accrue entre les compagnies, ce qui pourrait donner à l'Office un rôle d'arbitre et aboutir à de nouveaux changements dans les méthodes de réglementation.

13.14 Dans le Rapport sur les plans et priorités de 1998-1999, le président par intérim soulignait que l'industrie énergétique évolue dans un contexte dynamique en ce qui a trait aux questions touchant l'environnement et la

sécurité. Le récent regain d'activité dans l'industrie a suscité un volume de travail considérable pour l'Office, tout en créant sur le marché du travail des conditions difficiles pour recruter et conserver des employés qualifiés.

Objet de la vérification

13.15 L'Office fonctionne de manière quasi judiciaire. Ses décisions et les preuves qu'il présente constituent des documents publics. C'est pourquoi nous n'avons pas examiné les processus d'audience ou de preuve. Nous avons plutôt fait porter notre vérification sur les défis stratégiques que doit relever l'Office. Nous avons notamment examiné les importants processus de gestion et les principaux aspects opérationnels. On trouvera de plus amples renseignements à ce sujet dans la section intitulée **À propos de la vérification,** à la fin du chapitre.

13.16 Pendant la vérification, nous avons consulté un grand nombre d'intervenants du secteur des pipelines et des diverses associations, par le biais de rencontres personnelles et d'une enquête téléphonique.

Observations et recommandations

Réorganisation pour insister sur les résultats

13.17 Au cours des dix dernières années, l'Office a vécu de profondes transformations : son personnel a subi des compressions de 35 p. 100, pour s'établir à environ 277 employés; il a déménagé son administration centrale à Calgary en 1991; et il a procédé à une réorganisation interne en 1997.

13.18 La réorganisation avait pour but d'améliorer l'efficacité opérationnelle. La structure interne est passée de dix directions structurées selon leur fonction (par exemple l'ingénierie) à cinq secteurs représentant ses principaux domaines d'activité : Demandes; Opérations; Produits; Gestion de l'information; et Services généraux. Chacun de ces secteurs est dirigé par un chef de secteur. L'ensemble des chefs de secteur, auxquels s'ajoute le directeur exécutif, forment l'équipe de direction, qui relève du président de l'Office. Nous traitons aux paragraphes 13.83 à 13.97 des défis qui attendent l'Office, alors qu'il adopte une gestion axée sur les résultats.

13.19 Il est trop tôt pour évaluer les résultats de ce changement. Il semble que l'Office ait l'intention de réaliser sous peu un sondage auprès de ses employés pour obtenir leur avis à ce sujet. Nous invitons l'Office à donner suite à son projet, à en évaluer les résultats et à les transmettre à la haute direction.

Tendance vers des droits négociés

13.20 Par le passé, les droits exigibles par les grandes compagnies de pipelines étaient établis grâce à une méthodologie basée sur le coût du service, qui nécessitait des processus détaillés d'analyse et d'approbation. Récemment, un nombre croissant de droits au sein des grandes compagnies ont résulté d'ententes négociées entre expéditeurs et compagnies de pipelines, qui tiennent compte du risque d'affaires et des rendements appropriés ou des incitatifs basés sur le partage des économies réalisées. Pour les autres compagnies de pipelines, habituellement de moindre envergure, les droits sont approuvés à moins qu'une plainte ne soit déposée. En réalité, l'Office a modifié au fil des ans la démarche opérationnelle visant à garantir des droits et des tarifs équitables et raisonnables.

13.21 Le fait d'adopter des règlements incitatifs négociés devait avoir pour effet de réduire les coûts de transport et d'alléger le fardeau réglementaire. Depuis la mise en oeuvre des règlements négociés, l'Office n'exige plus que les compagnies fournissent des renseignements sur leur rendement financier et opérationnel en vertu du *Règlement*

sur les renseignements relatifs aux droits. Afin de protéger l'intérêt public, l'Office doit cependant surveiller l'efficacité des nouveaux processus instaurés.

Activités à l'appui du processus de réglementation

13.22 Quand l'Office étudie les demandes des compagnies de pipelines, son personnel fournit un appui analytique dans le processus d'approbation. En vertu de la loi fédérale, deux éléments sont particulièrement importants : la sécurité et l'environnement. Ces éléments débordent le simple processus d'approbation, englobant la construction, l'exploitation et enfin la cessation d'exploitation du pipeline après sa vie utile. L'Office peut assortir son approbation de conditions précises, et la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit de graves sanctions en cas d'infraction.

13.23 Nous avons examiné comment l'Office s'acquitte de ses responsabilités législatives en matière de sécurité et d'environnement. C'est au secteur des Opérations qu'incombe la principale responsabilité de ces fonctions, avec l'appui des équipes de la Santé, de la Sécurité, de l'Environnement et de l'Intégrité des pipelines. Ces équipes emploient des spécialistes, notamment des ingénieurs et des scientifiques de l'environnement, et comptent quelque 20 personnes au total.

13.24 Compte tenu des ressources disponibles, l'Office a opté pour un régime de réglementation qui repose en partie sur la coopération avec l'industrie. Nous nous attendions donc à constater que l'Office avait adopté, pour ses processus d'inspection et de surveillance, une démarche axée sur les risques et fondée sur de l'information exacte. La mesure dans laquelle il y est parvenu est décrite ci–après.

Responsabilité en matière de réglementation de la sécurité et de l'environnement

13.25 Les pipelines servent au transport du pétrole, du gaz naturel et d'autres produits sur de longues distances et assurent un approvisionnement fiable aux consommateurs des secteurs résidentiel, commercial et industriel. Même si le nombre d'accidents liés aux pipelines est extrêmement faible par rapport à d'autres modes de transport, la construction et l'exploitation de pipelines ne sont pas exemptes de risques. L'Office voit à ce que ces risques soient bien déterminés, gérés et atténués. La pièce 13.3 explique comment l'Office réglemente les questions de sécurité et d'environnement.

Pièce 13.3

Démarche de l'Office national de l'énergie pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de sécurité et d'environnement

Étapes critiques du cycle d'un pipeline	Responsabilités de l'Office en matière de sécurité et d'environnement
Conception	— Établit la réglementation et la fait respecter — Établit des directives sur les exigences de demande — Évalue les demandes pour s'assurer qu'elles respectent les exigences en matière de sécurité et d'évaluation environnementale — Établit les conditions d'approbation

Construction	— Réalise des inspections pendant la construction — Surveille et fait respecter les conditions — Faire le suivi des rapports postérieurs à la construction
Exploitation	— Réalise régulièrement des inspections sur le terrain — Réalise des vérifications et des inspections des croisements de pipelines — Procède, dans les locaux de la compagnie, à la vérification de la documentation et de la sécurité — Fait le suivi des préoccupations des propriétaires fonciers — Consigne les accidents et les incidents — Enquête sur les accidents important[1] — Surveille les mesures prises par les compagnies
Cessation	— Évalue s'il y a des impacts environnementaux négatifs et des travaux de restauration qui s'imposent

[1]Compétence partagée avec le Bureau de la sécurité des transports du Canada.

13.26 Les compagnies de pipelines sont responsables au premier chef de leurs ouvrages en ce qui a trait au respect de l'environnement et à la sécurité de leurs activités. L'existence de lois et la menace de poursuites que pourraient intenter les parties lésées, ainsi que les pertes de revenus qui pourraient s'ensuivre, incitent fortement les propriétaires à respecter les règles édictées. Mais l'Office a également la grande responsabilité de s'assurer que les propriétaires respectent la loi. Il s'en acquitte en établissant des règlements, en évaluant les demandes, en imposant des conditions précises, en faisant des inspections et des vérifications, ainsi qu'en procédant à des enquêtes en cas d'accident.

Risques posés par le vieillissement des pipelines

13.27 Plus les pipelines vieillissent, plus le public se préoccupe des questions de sécurité et d'environnement. Environ 60 p. 100 des 40 000 kilomètres de pipelines que réglemente actuellement l'Office ont été construits il y a plus de 20 ans (voir la pièce 13.4). Parmi les risques qui se posent en matière de sécurité et d'environnement, mentionnons les blessures ou le décès potentiels d'employés des compagnies de pipelines ou de citoyens, la dégradation de l'environnement et les dommages à la propriété publique ou privée.

Pièce 13.4 n'est pas disponible, voir le Rapport

13.28 L'âge du pipeline n'est pas nécessairement l'unique facteur de risque; les méthodes et matériaux de construction et les travaux d'entretien entrent aussi en jeu. Néanmoins, les pipelines les plus vieux retiennent davantage l'attention.

13.29 L'Office a admis que l'intégrité des pipelines constitue un nouveau facteur de risque, mais n'a pas analysé les pipelines qu'il réglemente en fonction de leur âge ou de leur localisation. Actuellement, il ouvre un dossier sur chaque incident signalé, y consignant des données de base telles que la date, la raison sociale de la compagnie, le lieu de l'incident, une courte description de cet incident, la catégorie ou sorte d'incident, les conséquences et les mesures prises. L'Office possède une base de données informatisée, mais la dernière mise à jour remonte à février 1997, ce qui en limite l'utilité pour l'identification des tendances et des secteurs à risque. Ainsi, il a été impossible d'extraire des renseignements sur le rapport entre les ruptures de pipelines et le vieillissement parce que les données entrées ne le permettent pas. L'Office a fait remarquer qu'au cours de l'année, il a travaillé avec l'industrie en vue de mettre au point un système de collecte de données plus complètes, à l'appui de la gestion des risques. Toutefois, comme cette initiative n'est pas terminée, l'Office ne sait pas encore si les résultats seront satisfaisants ou s'il devra élaborer son propre système.

13.30 L'Office n'a qu'un nombre limité d'employés pour réaliser ses inspections et ses activités de sécurité. Il doit donc pouvoir collaborer avec d'autres organismes de réglementation et avec les propriétaires de pipelines pour bien s'acquitter de ses responsabilités de réglementation.

Suivi des incidents liés à des pipelines

13.31 Au cours des cinq dernières années, le nombre d'incidents liés à des pipelines, signalés par millier de kilomètres de pipelines réglementés, a augmenté de 73 p. 100 (voir la pièce 13.5). Les types d'incidents les plus fréquents sont les déversements non maîtrisés (le plus souvent des hydrocarbures liquides), et les fuites non maîtrisées de gaz naturel ou de produits à tension de vapeur élevée. Depuis 1992, il s'est produit au total 18 ruptures importantes, dont six en 1994, le plus grand nombre enregistré en une seule année.

Pièce 13.5

Incidents par millier de kilomètres de pipelines réglementés

	1992	**1997**
Incidents signalés[1]	48	88
Approximation des milliers de kilomètres de pipelines réglementés[1]	37 800	40 000
Incidents par millier de kilomètres	1,27	2,2

[1]**Source** : rapports annuels de l'ONE

13.32 L'article 60 du *Règlement sur les pipelines terrestres* exige que les compagnies de pipelines signalent à l'Office tout incident lié à la construction ou à l'exploitation d'un pipeline et qui entraîne un décès ou une blessure nécessitant l'hospitalisation, ainsi que tout incendie ou explosion, déversement de pétrole, rupture de pipeline ou autre défaillance ou panne. L'Office étudie tous les incidents qu'on lui signale. En cas d'incident majeur entraînant une blessure grave ou la fuite d'importantes quantités de pétrole ou de gaz naturel, il mène une enquête approfondie sur place et produit un rapport présentant ses constatations et ses recommandations afin de prévenir d'autres incidents semblables.

13.33 Nous avons examiné quatre incidents sur lesquels l'Office avait enquêté, afin de déterminer si des mesures correctives raisonnables avaient été prises à la suite des recommandations formulées. Nous avons constaté qu'un suivi avait été effectué, mais que l'Office ne dispose pas d'un système pour s'assurer que toutes ses recommandations font l'objet d'un suivi et que les mesures correctives prises sont documentées.

13.34 L'Office national de l'énergie devrait :

- **accroître sa capacité d'analyser les incidents liés aux pipelines en améliorant sa base de données, notamment en partageant des données avec d'autres instances et organismes de réglementation;**

- **améliorer sa gestion de l'information pour s'assurer que les recommandations découlant des enquêtes sur les pipelines** font l'objet d'un suivi systématique et que les mesures correctives sont documentées.

Réponse de l'Office national de l'énergie *: L'Office accepte la recommandation et s'engage à mettre sur pied une base de données interne, d'ici le 30 septembre 1998, pour faire le suivi des recommandations. Le 30 octobre 1998 au plus tard, l'Office arrêtera un plan d'action en vue d'améliorer sa base de données sur les incidents de pipelines, pour en arriver à plus long terme à la mettre en commun avec d'autres instances d'ici décembre 1999. Il fera fond sur des initiatives existantes pour répondre aux besoins de l'Office, des autres organismes de réglementation et de l'industrie.*

Collaboration avec d'autres instances en matière de sécurité et d'environnement

13.35 L'Office a trouvé de nombreux secteurs dans lesquels il pourrait collaborer efficacement avec d'autres organismes. Il a tenté, dans la mesure du possible, de réduire les chevauchements de réglementation et de fournir des services de réglementation plus efficients.

13.36 Par le passé, l'Office s'occupait de protection de l'environnement comme élément d'intérêt public en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Depuis 1995, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* prévoit que tous les projets pouvant avoir un impact sur l'environnement doivent être soumis à une évaluation de niveau approprié avant d'être approuvés. L'Office, en tant qu'« autorité responsable » au titre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, veille à ce que ces évaluations environnementales soient faites pour les projets qui relèvent de sa compétence, en tenant compte des facteurs énoncés dans la loi précitée. L'Office et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale prennent des dispositions pour harmoniser leur processus quasi judiciaire et administratif.

13.37 Partage des compétences. Se pose également la question du partage des compétences. Depuis 1990, les incidents découlant de l'exploitation de pipelines doivent aussi être signalés au Bureau de la sécurité des transports du Canada. Le Parlement a confié à l'Office et au Bureau le mandat d'enquêter sur pratiquement les mêmes choses.

13.38 L'Office peut enquêter sur les incidents, mais, en vertu du paragraphe 3 de l'article 14 de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports*, il ne peut pas émettre de conclusions sur les causes de ces incidents et les facteurs qui y ont contribué si le Bureau de la sécurité des transports du Canada mène également une enquête. De 1991 à 1997, le Bureau de la sécurité des transports du Canada a enquêté sur 24 incidents de pipelines en exploitation. Nous nous demandons s'il est logique que les compagnies de pipelines signalent les incidents à deux entités ayant des compétences similaires et que toutes deux mènent une enquête.

13.39 Ce partage des compétences a fait l'objet de deux études distinctes. D'une part, le rapport de 1994 de la Commission d'examen de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* a conclu que le Bureau de la sécurité des transports du Canada devait conserver cette compétence, en raison de la possibilité d'un conflit entre l'organisme de réglementation et celui chargé d'enquêter sur les accidents. Il a recommandé que l'Office soit seulement chargé d'enquêter sur les accidents impliquant la construction de pipelines nouveaux ou refaits. D'autre part, un rapport d'examen réglementaire pour la période 1992-1994 publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor a signalé qu'une commission consultative ministérielle avait entériné la

recommandation de l'Office de rayer les pipelines du mandat du Bureau de la sécurité des transports du Canada. Aucune des deux lois précitées n'a encore été modifiée pour tenir compte des préoccupations exprimées.

13.40 Depuis 1994, les deux organismes disposent d'un protocole d'entente sur la coordination de leurs enquêtes respectives en matière d'incidents de pipelines en exploitation. Cela ne règle toutefois pas la question, plus vaste, du partage des compétences. On nous a informés que les deux organismes envisagent des façons d'harmoniser leurs critères de rapport et examinent la possibilité que les incidents n'aient plus à être signalés qu'à un seul organisme.

Il faut améliorer la gestion de l'information et assurer le respect des approbations données par l'Office

13.41 Quand il approuve la construction d'un pipeline, l'Office peut fixer des conditions auxquelles les demandeurs doivent se conformer et qui s'ajoutent aux lois pertinentes et aux devis et procédures approuvés. En cas de non–respect, l'Office peut imposer une amende pouvant atteindre un million de dollars et (ou) une peine d'emprisonnement. L'Office agit de manière progressive pour régler les cas de non–respect. Il demande d'abord à la compagnie de fournir sa « garantie de conformité volontaire »; si la compagnie n'obéit pas, il émet un « ordre » exigeant qu'elle corrige la situation, et finalement, il impose une sanction. Grâce à cette démarche progressive, l'Office n'a jamais eu à imposer de sanction. En 1997-1998, il devait élaborer un système de sanctions pour les cas de non–respect répété ou constant, mais il ne l'a pas fait.

13.42 Depuis la promulgation de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le nombre de conditions environnementales assorties à l'octroi des certificats relatifs aux pipelines a augmenté, oscillant habituellement entre 15 et 30 par certificat. L'Office a commencé à établir des systèmes de suivi pour les projets d'envergure afin de s'assurer que les conditions imposées sont bien respectées. En 1996, par exemple, il a créé un groupe de travail de projet pour assurer le respect des conditions imposées à un important projet de pipeline et superviser le programme d'inspection mis en place. Cependant, comme l'Office ne se tient pas au courant des conditions qui s'appliquent à chacun des projets approuvés, il ne peut garantir qu'un suivi approprié a été effectué.

13.43 Le respect des conditions liées aux approbations constitue l'une des mesures du rendement du secteur des Opérations pour 1998-1999. Nous croyons que l'Office doit disposer de données pour vérifier le respect de toutes les conditions liées à ses approbations et se prononcer sur l'efficacité des conditions qu'il impose.

13.44 L'Office doit collaborer avec le secteur des pipelines pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de réglementation, sans pour autant renoncer à son indépendance. En vertu du *Règlement sur les pipelines terrestres*, les exploitants de pipelines fournissent des renseignements très utiles sur l'environnement grâce à leurs propres programmes de suivi et de surveillance, mais ils ont besoin de recevoir une orientation de l'Office. Cette orientation a fait l'objet d'un projet de lignes directrices qui s'appliqueraient au programme de suivi et de surveillance. L'Office a accès aux données que recueillent les exploitants de pipelines. S'il vérifiait régulièrement ces renseignements et les combinait à l'information qu'il a lui–même recueillie dans le cadre de son programme d'inspection, l'Office pourrait monter une base de données environnementales ou un dossier historique qui pourrait servir à faire rapport sur son rendement et à évaluer ses décisions en matière d'environnement. Mais cela exigerait un système de gestion de l'information environnementale plus complet que le système actuel, ainsi qu'un programme efficace de vérification environnementale, qui n'existe pas pour l'instant.

13.45 L'Office ne dispose pas du système d'information efficace dont il aurait besoin pour évaluer les effets cumulatifs des pipelines sur l'environnement. Il devrait recueillir ces données, non seulement pour ses propres besoins, mais aussi pour coordonner ses travaux avec ceux d'autres organismes, et faire en sorte que toute l'information disponible soit « sur la table », afin de faciliter la planification de l'utilisation des terres et les activités connexes à l'échelle locale et régionale.

13.46 Un système efficace d'information environnementale sert de fondement à une bonne planification stratégique et tactique, et constitue un moyen de faire état des résultats obtenus. L'Office pourrait également s'en

servir pour déterminer et évaluer les risques et préciser les ressources dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités législatives. Il a donc tout intérêt à disposer d'un système d'information à jour pour être en mesure de fonctionner de manière efficace. L'Office a admis bon nombre des lacunes de son système de gestion de l'information en ce qui a trait aux questions environnementales, mais il n'a pas encore élaboré de plan d'action précis pour remédier à la situation.

13.47 L'Office national de l'énergie devrait :

- **établir ses besoins en matière de gestion de l'information environnementale et mettre au point un système adéquat;**

- **veiller à ce que toutes les exigences associées à ses approbations fassent systématiquement l'objet d'un suivi pour en assurer le respect et vérifier si elles ont bien l'effet souhaité.**

Réponse de l'Office national de l'énergie *: L'Office accepte la recommandation et a élargi son système de surveillance de la conformité pour y inclure toutes les approbations accordées par l'Office à l'égard d'installations. Bien que la recommandation vise uniquement les besoins liés à la gestion de l'information environnementale, l'Office croit qu'il y a un avantage considérable à intégrer les programmes de surveillance environnementale et de vérification de la sécurité. D'ici le 30 octobre 1998, l'Office arrêtera un plan d'action visant l'examen complet de ses besoins d'information sur l'environnement et la sécurité et, ensuite, un plan d'action pour l'élaboration du système de gestion de l'information voulu.*

Il faut mettre en oeuvre un cadre rigoureux de gestion du risque pour la sécurité et l'environnement

13.48 Étant donné les ressources dont dispose l'Office, il est important de se demander quel degré de surveillance ce dernier doit exercer pour s'acquitter de son mandat. Les compagnies de pipelines sont déjà soumises aux mécanismes de contrôle extérieurs que prévoient la loi ainsi que divers organismes de surveillance et groupes intéressés, mais l'Office doit concilier la nécessité d'évaluer les risques inhérents à un pipeline tout au long de son cycle de vie avec l'utilisation efficace des ressources limitées dont il dispose pour l'inspection et la vérification. La gestion du risque fournit un cadre pour prendre de telles décisions. Nous nous attendions à ce que l'Office ait une politique claire, fondée sur les techniques de gestion du risque, pour remplir de façon rentable son mandat en matière de sécurité et d'environnement, et que le travail soit planifié et les ressources attribuées en conséquence.

13.49 Selon le bulletin d'information de l'Office sur les vérifications de sécurité, celles–ci ont lieu tous les deux ans pour les grandes compagnies et tous les quatre ans pour les autres. Les vérifications de sécurité servent à examiner les marches à suivre et les dossiers de ces compagnies pour confirmer qu'elles respectent les règlements et traiter tous les problèmes de sécurité.

13.50 Vérification de sécurité fondée sur une évaluation subjective. En raison des contraintes touchant les ressources, 40 p. 100 des vérifications de sécurité prévues en 1997-1998 n'ont pas été réalisées. Seules les compagnies présentant les risques de sécurité les plus élevés ont été choisies. Cependant, selon nos informations, l'évaluation du risque de sécurité était fondée sur les connaissances des employés, mais aucune analyse rigoureuse du risque n'a été effectuée et les critères n'ont pas été validés. Par exemple, l'Office n'a pas eu recours aux données sur les tendances des incidents récents pour décider quelles compagnies seraient vérifiées. Selon le calendrier actuel de vérification, 25 vérifications de sécurité auraient dû être effectuées en 1997-1998, mais il n'y en a eu que 15.

13.51 La mise au point de méthodologies d'évaluation du risque faisait partie de la stratégie de l'Office pour 1997-1998. Cela aurait permis de cibler, pour les vérifications, les compagnies et les activités présentant des risques élevés de non–conformité et d'autres hauts risques, sur lesquelles l'Office devait donc exercer une surveillance

accrue. Mais les méthodologies en question ne sont pas encore au point et ne le seront sans doute pas avant la fin du deuxième trimestre de 1998-1999.

13.52 Les cycles d'inspections environnementales ne sont pas toujours respectés. L'Office n'a pas de politique précise sur l'établissement d'un calendrier d'inspection environnementale des pipelines. Sa méthodologie actuelle consiste à mener des inspections périodiques : pendant la construction du pipeline, après la construction (c'est–à–dire dans les trois années suivantes), puis par cycles de trois à cinq ans une fois le pipeline en exploitation. Les inspections effectuées après la construction visent à s'assurer que des mesures de restauration ont été mises en oeuvre et qu'elles sont efficaces. Cette démarche a été graduellement adoptée par l'équipe de la Santé, de la Sécurité et de l'Environnement, d'après l'expérience acquise et en fonction des ressources disponibles.

13.53 Le règlement de l'Office sur l'inspection des pipelines oblige les compagnies à présenter un rapport environnemental postérieur à la construction, qui décrit les difficultés rencontrées et comment on les a réglées. Les compagnies doivent aussi produire un rapport de suivi après chacune des deux années de croissance suivantes. L'Office se fie à ces rapports, n'inspectant qu'un nombre restreint de chantiers pour vérifier leur exactitude.

13.54 L'Office met au point actuellement une méthode d'analyse du risque pour établir le calendrier de ses inspections environnementales et pour effectuer ces dernières. Récemment, l'effectif des inspections est passé de trois personnes à une seule. Seules les inspections jugées prioritaires ont été réalisées. Le personnel de l'Office nous a informés, par exemple, que l'an dernier, seulement 4 des 28 sites possibles avaient été visités dans le cadre des inspections postérieures à la construction.

13.55 À notre avis, les inspections postérieures à la construction ne reçoivent pas l'attention qu'elles méritent. L'état de l'emprise après sa restauration constitue un point de repère environnemental dont on pourrait se servir pour mesurer les modifications ultérieures et évaluer l'efficacité des décisions de l'Office. Ce dernier doit accorder plus d'importance à cet aspect dans son programme d'inspection.

13.56 Les pratiques actuelles d'inspection environnementale manquent de rigueur. En 1988-1989, l'Office a publié deux manuels d'inspection environnementale, l'un pour la construction et l'autre pour l'exploitation. Mais ces manuels ne sont pas toujours utilisés pendant les inspections. Bien qu'il existe des listes génériques de questions environnementales qui doivent être incluses dans les inspections, il n'y a pas de listes de vérification ou de programmes de vérification détaillés que les inspecteurs doivent remplir aux diverses étapes de l'inspection pour assurer une couverture systématique de tous les aspects nécessaires.

13.57 Pour trois projets que nous avons choisis de vérifier au hasard, le personnel de l'Office n'a pu trouver les cahiers d'inspection, qui devraient contenir toute la documentation pertinente à l'inspection. Dans deux des trois cas, il manquait aussi les rapports d'inspection. Diverses raisons ont été invoquées pour expliquer la situation, notamment le fait que des employés qui ne font actuellement pas partie de l'équipe avaient rangé les cahiers d'inspection au mauvais endroit et que ces cahiers avaient été mal classés parce que la charge de travail était élevée. Si tel est réellement le cas, nous prévoyons que la situation va se détériorer davantage, étant donné que le volume de demandes continue d'augmenter, de même que le nombre de kilomètres de pipelines approuvés à inspecter.

13.58 L'Office national de l'énergie devrait :

- **utiliser une méthodologie rigoureuse d'évaluation du risque pour déterminer le nombre d'inspections et de vérifications de la sécurité et de l'environnement à effectuer afin de s'acquitter de ses responsabilités législatives et d'attribuer ses ressources en conséquence;**

- **officialiser ses procédures d'inspection environnementale et resserrer ses pratiques de documentation.**

***Réponse de l'Office national de l'énergie** : L'Office accepte la recommandation et, tel que mentionné dans le chapitre, il a déjà amorcé un projet visant à mettre au point un outil d'évaluation des risques qui l'aidera à affecter les ressources requises aux vérifications de la sécurité et de l'environnement. Le projet sera achevé d'ici le 30 novembre 1998. L'Office passera en revue toutes ses procédures de vérification de la sécurité et de l'environnement et veillera à les compléter et à les mettre en place le 31 décembre 1998 au plus tard. La direction mettra l'accent sur le respect de ces procédures. L'Office affectera des ressources supplémentaires au programme de vérification de la sécurité et de l'environnement afin de compenser les effets de l'attrition ou de remplacer des ressources qui ont été détournées de ce programme au cours des dernières années pour permettre à l'Office d'assumer une charge de travail exceptionnellement élevée au chapitre du traitement des demandes.*

Gestion des ressources humaines

13.59 Quand l'Office a déménagé son administration centrale d'Ottawa à Calgary en 1991, il comptait 310 employés. Seulement 130 employés l'ont suivi, qui avaient la possibilité de retourner à Ottawa. Au fil du temps, 25 d'entre eux l'ont fait.

13.60 Plus récemment, pour s'adapter à l'évolution du marché et aux politiques du gouvernement, l'Office s'est réorganisé et est passé d'une structure classique à un regroupement logique par secteur d'activité, qui met davantage l'accent sur le travail d'équipe et moins sur la hiérarchie. Il faut féliciter l'Office pour cette démarche organisationnelle, même s'il est trop tôt pour conclure à la réussite du projet.

13.61 À mesure que l'Office s'habituait à sa nouvelle ville et mettait en oeuvre sa nouvelle structure d'activité, il s'est demandé s'il disposait de l'effectif idéal pour relever les nouveaux défis qui l'attendaient. Parallèlement, l'Office était bien conscient qu'il devait demeurer indépendant de l'industrie qu'il réglemente et faire preuve d'objectivité. En 1993, l'Office a instauré un code de conduite pour guider son personnel. Depuis sa réinstallation à Calgary, les processus de gestion des ressources humaines de l'Office font l'objet d'un examen (voir la pièce 13.6).

Pièce 13.6

Principaux changements intervenus dans la gestion des ressources humaines de l'Office national de l'énergie depuis 1991

1992	• Acquiert une nouvelle souplesse, en sa qualité d'employeur distinct, afin d'être concurrenciel sur le marché de l'emploi de Calgary
1993	• Met en oeuvre un nouveau plan de classification du personnel.
1994	• Réalise un sondage auprès des employés.
1995	• Donne suite au sondage avec un projet de mise en oeuvre de la vision.
1997	• Adopte un nouveau cadre de responsabilisation, qui entre en vigueur le 1er avril, et se réorganise pour passer de dix directions à cinq secteurs d'activité.

Taux élevé de roulement du personnel

13.62 L'Office sait qu'il doit attirer, perfectionner et retenir du personnel hautement qualifié pour atteindre ses objectifs stratégiques. Les deux dernières années ont été particulièrement difficiles en raison de la recrudescence des activités du secteur de l'énergie et de la concurrence qu'exerce ce secteur au chapitre de l'emploi.

13.63 Les activités de l'Office se déroulent dans un marché très concurrentiel, le secteur des hydrocarbures de Calgary. Sur le plan du recrutement du personnel, il est en concurrence avec une industrie en mesure d'offrir une plus grande flexibilité au niveau salarial et des perspectives de carrière plus intéressantes que ne peut le faire un organisme gouvernemental.

13.64 Depuis sa réinstallation, l'Office a dû embaucher de nouveaux professionnels pour combler les postes vacants. Au cours des deux dernières années, le taux de roulement a été élevé, atteignant 18 p. 100 en 1997-1998 (voir la pièce 13.7), et l'existence chronique de postes vacants a alourdi la charge de travail du reste des employés. Au cours des dix dernières années, l'effectif total a certes diminué, mais l'Office a toujours disposé de moins de ressources humaines que ce dont il prévoyait avoir besoin. Ailleurs dans ce rapport, nous constatons que l'Office souffre de lacunes opérationnelles qui l'empêchent de remplir son mandat en matière de sécurité et d'environnement, lacunes qui sont peut–être attribuables à un manque de personnel ayant l'expérience voulue.

Pièce 13.7

Activités de dotation en personnel de l'Office national de l'énergie

Exercice	Employés partis	Taux de roulement (%)	Employés embauchés
1994-1995	40	13,4	18
1995-1996	41	14,7	34
1996-1997	29	10,7	20
1997-1998	49	17,7	29
Total	**159**		**101**

Note : Inclut les départs à la retraite, les décès en cours d'emploi, les fins d'emploi pour une période déterminée, les mutations à l'interne et à l'externe, les mises en disponibilité et les démissions.

13.65 **Changement organisationnel.** Un changement radical ne fait pas que des heureux, et certaines personnes ne sont pas disposées à s'adapter, ce qui peut nuire au moral et à la productivité. Par exemple, une analyse des entrevues d'employés quittant l'Office révèle que certains estimaient que les salaires peu élevés étaient dissuasifs; d'autres n'aimaient pas la façon dont la réorganisation avait été menée, même s'ils approuvaient le projet comme tel; tandis que d'autres personnes ont invoqué la détérioration du moral des troupes. Par ailleurs, certains employés étaient positifs, mentionnant la satisfaction au travail, le bon milieu de travail et les nombreuses occasions de formation.

13.66 Les entrevues de fin d'emploi peuvent être biaisées, mais elles offrent des renseignements précieux dont on peut tirer des leçons. L'Office pourrait confirmer la validité des commentaires de fin d'emploi en demandant l'avis des employés qui sont toujours en poste, par exemple grâce à des projets d'examen de la classification et de

formation en leadership. Sans un examen rigoureux et documenté de l'opinion des employés qui ont quitté et de ceux qui sont restés, la direction ne pourra que difficilement établir si le taux de roulement est dû à un facteur précis comme la rémunération ou si d'autres facteurs sont en cause.

13.67 À mesure que l'effectif diminuait, en partie à dessein et en partie à cause de la concurrence, l'Office a été confronté à divers défis en matière de ressources humaines. Depuis 1997, il a entrepris une vingtaine de projets de gestion des ressources humaines. Nous croyons qu'un grand nombre de ces projets auraient pu être mieux structurés s'ils avaient correspondu à un plan global et stratégique des ressources humaines et si l'Office avait fixé des buts et des objectifs précis pour chacun des projets.

Il est impératif que l'Office prévoie ses besoins en personnel

13.68 L'Office a déterminé les principaux facteurs qui influeront sur son programme de réglementation au cours des trois prochaines années, mais nous n'avons pris connaissance d'aucune analyse des niveaux et des compétences que devra avoir son personnel ni des moyens que l'Office entend utiliser pour le recruter, vu ses ressources actuelles et le taux de roulement. Par conséquent, en dépit de ses nouvelles initiatives en gestion des ressources humaines, l'Office n'est peut–être pas assez dynamique et pourrait ne pas avoir les ressources voulues pour relever les nouveaux défis. La direction a déterminé qu'elle devait élaborer un cadre de planification stratégique des ressources humaines, mais le projet n'était pas amorcé au moment de notre vérification.

13.69 La direction doit poursuivre ses initiatives fructueuses, instaurer de meilleures communications pour apaiser toutes les inquiétudes provoquées par les changements organisationnels et lancer des projets pour aider l'Office à garder ses employés. L'Office est conscient de ces problèmes et a pris des mesures pour devenir un concurrent plus sérieux sur le marché de l'emploi, compte tenu du contexte gouvernemental dans lequel il évolue. Nous avons constaté par exemple que l'Office a inclus des mesures d'encouragement dans les conventions collectives qu'il vient de signer avec ses professionnels.

13.70 L'Office national de l'énergie devrait veiller à ce que ses activités de gestion des ressources humaines soient en lien direct avec sa vision de l'avenir et que les projets en la matière soient réalisés conformément à un plan systématique et en fonction de ses besoins opérationnels.

Réponse de l'Office national de l'énergie *: L'Office accepte la recommandation. À l'automne 1998, l'Office précisera le contexte, les stratégies et les attentes en matière de rendement. Grâce à ce cadre, il sera possible de rattacher plus étroitement les activités touchant la gestion des ressources humaines à la vision de l'Office et d'élaborer un plan stratégique systématique à l'égard des ressources humaines. Un plan stratégique visant les ressources humaines sera en place d'ici le 1er avril 1999.*

Recouvrement des coûts : qui paie?

13.71 Depuis 1991, la plus grande partie des coûts de l'Office est recouvrée auprès des compagnies que celui–ci réglemente, à l'exception de coûts liés à ses activités pionnières. La réglementation détermine les compagnies soumises au recouvrement des coûts en fonction de leur taille. Les petites compagnies doivent verser des frais annuels de 500 $ et celles de taille moyenne, des frais de 10 000 $. Les autres coûts sont imputés aux grandes compagnies selon le temps que le personnel de l'Office consacre à la réglementation de chaque produit et en fonction de la part des volumes expédiés par ces compagnies ou, dans le cas des compagnies d'électricité, des volumes exportés.

13.72 En 1995, l'Office a formé un groupe de travail composé d'employés, groupe qui avait pour mandat d'étudier la mise à jour du *Règlement sur le recouvrement des frais*. On a tenu compte de certaines des recommandations du groupe de travail dans le règlement modifié, approuvé en avril 1998. La méthode de répartition

des coûts est demeurée inchangée, mise à part une modification mineure au calcul des volumes d'électricité exportée.

Les coûts sont–ils recouvrés de façon équitable?

13.73 La méthode de répartition des coûts n'a jamais été modifiée; elle est fondée sur le temps direct consacré à trois groupes de produits : le gaz, le pétrole et l'électricité. Cette méthode est facile à administrer, mais soulève des préoccupations quant à son équité, l'un des objectifs que vise la politique du gouvernement sur le recouvrement des coûts et la tarification. Nous avons par exemple constaté ce qui suit.

- La part de temps indirect facturée aux produits demeure élevée, se situant à environ 60 p. 100.

- Les demandeurs n'assument pas les coûts que l'Office consacre au traitement de leurs demandes et à la tenue d'audiences, car celui–ci recouvre ces coûts des grandes compagnies existantes, en fonction du volume que chacune expédie. Cette pratique a pour effet de faire supporter aux compagnies existantes le coût des nouvelles demandes, dont certaines peuvent émaner de concurrents.

- Au cours des trois dernières années, le personnel de l'Office n'a consacré qu'environ 60 p. 100 de son temps direct aux grandes compagnies, alors que 99 p. 100 des coûts leur sont imputés.

- Aux termes du *Règlement sur le recouvrement des frais*, les coûts facturés pour une année donnée sont fondés sur le temps réellement consacré lors de l'exercice précédent, sans rajustement en fonction des chiffres de l'année en cours.

13.74 Les parties intéressées se sont dites insatisfaites de la méthodologie actuelle de répartition des coûts. Quand l'Office a évalué la faisabilité de recouvrer les coûts, il a effectué des analyses préliminaires des méthodes de répartition. Il a choisi la méthode actuelle de répartition par produit, plutôt qu'une structure de coûts détaillée ou qu'une méthode de facturation du temps direct. Une association industrielle a fait remarquer en 1989 qu'en adoptant la méthode de répartition des coûts, l'Office avait choisi la simplicité aux dépens de la causalité des coûts. L'Office a mis sur pied le Comité de liaison sur le recouvrement des coûts, qui est une tribune où les parties intéressées et le personnel peuvent débattre des questions de recouvrement des coûts d'intérêt mutuel. Les procès–verbaux du Comité que nous avons examinés révèlent que certains représentants de l'industrie se sont plaints du fait que la méthode actuelle de répartition n'offre pas un partage équitable des coûts parmi les compagnies réglementées.

13.75 À notre avis, la méthode actuelle de recouvrement des coûts laisse planer des doutes quant à son équité. Comme davantage de demandes sont à l'étude et que les demandeurs se disent préoccupés par la question de l'équité, il faut examiner la méthode actuelle.

13.76 Il n'existe pas de système de comptabilité analytique. L'Office utilise son Système de rapport d'utilisation du temps pour déterminer le temps consacré à la réglementation de chaque produit, et il répartit les coûts en conséquence. L'Office n'a pas de système de comptabilité analytique. Il importe de savoir combien coûte chaque activité, non seulement pour le recouvrement des coûts, mais aussi à des fins de gestion. Si l'Office pouvait fusionner les données du Système de rapport d'utilisation du temps avec celles du système financier actuel, il aurait une bonne base pour établir les coûts.

13.77 Le contrôle des coûts par opposition à l'efficience des activités. En sa qualité d'organisme gouvernemental, l'Office a été soumis aux mêmes restrictions budgétaires que les autres ministères, bien que la grande majorité de ses coûts soient payés par l'industrie et non pas à même les deniers publics. Comme sa charge de travail devient de plus en plus lourde, et que les parties intéressées doivent obtenir rapidement des décisions bien

étayées, il serait peut–être opportun que l'Office envisage avec le Conseil du Trésor et les autres parties intéressées un assouplissement de ses modalités financières, afin de mieux faire correspondre ses ressources aux services à rendre.

13.78 L'Office national de l'énergie devrait :

- **recouvrer ses coûts futurs d'une manière plus équitable et plus acceptable, en consultation avec l'industrie réglementée;**

- **mettre au point un système de comptabilité analytique pour déterminer les coûts du traitement des demandes et des autres activités, à des fins de recouvrement des coûts et de gestion.**

Réponse de l'Office national de l'énergie *: L'Office accepte la recommandation et a déjà entamé des négociations avec les parties assujetties au recouvrement des coûts afin d'examiner à fond tous les aspects de la réglementation à cet égard. D'ici le deuxième trimestre de 1999-2000, il sera en mesure de recommander une nouvelle méthode de recouvrement, plus équitable. De plus, l'Office prévoit terminer, d'ici la fin de l'exercice 1999-2000, un examen de ses processus de planification et de compte rendu financiers et une refonte de ses systèmes d'information en matière de gestion.*

Le coût des activités dans les régions pionnières n'est pas recouvré

13.79 En 1991, l'Office s'est vu confier la responsabilité administrative de superviser les opérations pétrolières et gazières dans les régions pionnières auparavant gérées par l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (la *Loi sur l'Office national de l'énergie* a été modifiée en 1994 pour autoriser ce transfert de responsabilités). L'Office doit notamment : réglementer l'exploration, la mise en valeur et la production du pétrole et du gaz; améliorer la sécurité des travailleurs et protéger l'environnement. Parmi les autres activités pionnières de l'Office, mentionnons le calcul des ressources en hydrocarbures découvertes et non découvertes ainsi que la mise au point de plans d'intervention en cas d'urgence environnementale qui appuient et complètent ses responsabilités en matière de réglementation. Le coût total des activités pionnières de l'Office s'élève à plus de quatre millions de dollars par année.

13.80 En 1991, le ministre de l'Énergie a soustrait ces activités du recouvrement des coûts, parce qu'elles dépassaient la portée des activités normales de l'Office. Le *Règlement sur le recouvrement des frais* a été modifié en 1995 pour permettre à l'Office de décider quels coûts il pouvait recouvrer. En juillet 1998, l'Office a décidé de continuer à soustraire ses activités pionnières du recouvrement des coûts, avec effet rétroactif jusqu'en 1995.

13.81 Les terres pionnières comptent trois gisements exploités. Le plus important comprend 350 puits, une usine de gaz, des installations de traitement du pétrole et six îles artificielles sur le fleuve Mackenzie. À l'heure actuelle, le gouvernement reçoit une redevance de 5 p. 100 et un tiers du profit net de la production annuelle, ce qui représente respectivement quelque 7,5 millions de dollars et 50 millions de dollars. Ces montants sont perçus grâce à une entente entre le gouvernement fédéral et une compagnie d'hydrocarbures. Même si les terres pionnières appartiennent au gouvernement fédéral, le régime de redevances semble calqué sur les ententes provinciales.

13.82 Depuis 1994, l'Office a vu augmenter sa charge de travail en tant qu'administrateur des terres pionnières et il prévoit que cette augmentation se poursuivra à court terme. Il serait sans doute utile de reconsidérer d'un oeil neuf les coûts des activités pionnières. Toute modification devant permettre le recouvrement des coûts auprès des compagnies présentes dans les terres pionnières devra nécessairement s'accompagner d'une modification du paragraphe 1 de l'article 24 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie.*

Défis liés à la communication de l'information sur le rendement

13.83 Contrairement aux compagnies du secteur privé, des organismes tels que l'Office ne peuvent mesurer leur rendement en se basant uniquement sur les traditionnels profits ou pertes. En sa qualité d'organisme du secteur public, l'Office doit trouver des moyens différents de montrer aux parties intéressées qu'il atteint les résultats escomptés.

13.84 Par le passé, les organismes gouvernementaux indiquaient comment ils avaient dépensé leur budget, mais souvent ne faisaient pas état de leurs réalisations. Tel n'est plus le cas, car on insiste de plus en plus pour que des organismes comme l'Office communiquent leurs résultats. C'est d'autant plus indiqué dans le cas de l'Office que celui–ci s'est réorganisé pour adopter une structure basée sur les équipes, qui met l'accent sur les résultats, et qu'il a adopté un nouveau cadre de responsabilisation. En outre, l'Office a fait partie d'un projet pilote à la fin de 1996 afin de déterminer son rendement et de communiquer les résultats connexes pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1996.

13.85 Au chapitre 5 de notre rapport d'avril 1997, intitulé « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses », nous précisions les cinq caractéristiques essentielles d'un compte rendu crédible en matière de rendement :

- un énoncé clair du contexte et des stratégies;
- des attentes valables en matière de rendement;
- des réalisations par rapport aux attentes;
- la capacité manifeste d'apprendre et de s'adapter;
- une information juste et fiable sur le rendement.

13.86 Le défi qui se pose pour un organisme voulant mesurer son rendement et communiquer l'information à ce sujet réside dans le fait qu'il doit compter sur l'engagement très net de sa haute direction. Il doit également modifier sa culture institutionnelle, à mesure que son personnel accepte que des éléments auparavant non évalués seront dorénavant mesurés et feront l'objet de rapports. Un autre défi consiste à accepter de faire état des résultats moins favorables et d'en tirer des leçons.

Il faut préciser les attentes

13.87 Au fur et à mesure que les organismes s'adaptent au fait de communiquer l'information sur leur rendement et sur les mesures effectuées, ils devraient adopter une perspective pluriannuelle, faire l'analyse critique de ce qui a et n'a pas fonctionné, et être disposés à apporter les modifications nécessaires. Il est parfois utile de comparer un organisme à des entités semblables, tant pour déterminer des mesures de rendement que pour comparer leurs résultats relatifs. Pour améliorer la reddition de comptes, il est important que les indicateurs soient précis et énoncés clairement.

13.88 L'Office a bien amorcé le processus. Il s'est doté d'un *Rapport sur les plans et les priorités*, qui repose sur des plans de travail plus détaillés et expose les éléments de mesure du rendement, notamment les indicateurs de rendement. Mais l'Office devra faire un examen critique de ses progrès et s'adapter dans divers domaines. Il doit

d'abord se fixer des attentes de rendement claires, puis les harmoniser avec son document sur les plans et priorités et avec son rapport sur le rendement. Enfin, il doit communiquer de l'information crédible sur son rendement réel.

13.89 Les indicateurs de rendement de l'Office portent toujours davantage sur les activités et les extrants que sur les résultats. Le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1998-1999 énumère 44 indicateurs de rendement. Il serait préférable que l'Office ait un moins grand nombre d'indicateurs de rendement, mais que ceux–ci correspondent directement à des résultats, ce qui permettrait une analyse plus approfondie du rendement. Quand on choisit un indicateur de rendement, il ne faut pas perdre de vue que l'information doit être à la fois utile à l'interne et efficace aux fins de la reddition de comptes extérieure.

13.90 À l'heure actuelle, certains des indicateurs de rendement de l'Office changent chaque année. Les indicateurs peuvent bien sûr évoluer au fil du temps, mais si l'Office décide de les modifier, il devrait être en mesure d'expliquer pourquoi et d'assurer une certaine continuité dans ses documents aux fins d'évaluation.

13.91 Dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1997-1998, les « résultats prévus » pourraient mieux correspondre aux « stratégies » qui doivent servir à les obtenir. Pour l'instant, on ne sait pas comment les résultats prévus seront obtenus ou mesurés. Qui plus est, le *Rapport sur le rendement* de 1996-1997 ne reprenait pas les attentes de rendement antérieures, ne faisant que souligner certains extrants directs de l'organisme. Une correspondance plus directe entre les attentes énoncées et les résultats obtenus produirait un rapport de rendement plus utile aux fins de la reddition de comptes.

Communication de l'information sur les résultats obtenus

13.92 L'Office devra modifier sa culture pour vraiment adhérer au principe de la communication de l'information sur le rendement. Il n'a pas de système pour se tenir au courant des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, ou pour présenter à sa direction des rapports périodiques assortis de suggestions quant aux changements à apporter. La mesure du rendement et les rapports, dans une organisation axée sur les résultats, doit faire partie intégrante de la gestion. Pour que le processus d'évaluation du rendement demeure positif et productif, il est essentiel que l'Office surveille son rendement de façon stratégique, régulière et uniforme.

13.93 La préparation du rapport annuel sur le rendement de l'Office est déléguée à un employé des Finances, qui doit tenter d'obtenir l'information des différentes équipes et la structurer pour en faire un tout cohérent. Il serait préférable que chaque secteur d'activité ait son propre coordonnateur du rapport sur le rendement, qui pourrait faire un suivi régulier des résultats et rencontrer périodiquement ses homologues des autres secteurs ainsi que la personne–ressource pour l'ensemble de l'Office, afin de rassembler l'information nécessaire aux fins des rapports internes et externes.

13.94 S'il y avait un responsable dans chaque secteur, l'Office aurait davantage la certitude que ses données sont justes et pertinentes. Par exemple, nous avons constaté que le *Rapport sur le rendement* de 1996-1997 comparait le temps de traitement des demandes pour 1995 et 1996 sans mentionner que cette comparaison ne tenait pas compte du temps écoulé entre la réception de la demande et le moment où l'Office émet des instructions sur la procédure, alors que cela rallonge le processus d'environ dix semaines (voir la pièce 13.8). La communication de renseignements incomplets ne constitue pas un fondement raisonnable pour la reddition de comptes et pourrait même mettre l'Office dans l'embarras.

Pièce 13.8 n'est pas disponible, voir le Rapport.

13.95 Il est important que les réalisations en matière de rendement de l'Office soient toujours comparées aux attentes exprimées. Nous invitons l'Office à faire préparer par chaque secteur un « examen des meilleures pratiques », comme le fait le secteur des Demandes, pour tirer des leçons de l'expérience acquise et améliorer la façon de mesurer le rendement et de communiquer l'information pertinente.

13.96 Liens entre les coûts et les résultats. Les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor précisent que les organismes doivent indiquer les résultats obtenus et les coûts des principales réalisations en matière de rendement par rapport aux attentes, aux énoncés de mission et aux objectifs.

13.97 Cependant, le *Rapport sur le rendement* de l'Office pour 1996-1997 ne précise ni les coûts ni les autres renseignements financiers liés au rendement. Bien qu'il présente des tableaux des dépenses prévues et réelles par activité, l'Office n'explique pas où et pourquoi les dépenses ont été supérieures ou inférieures aux prévisions. En le faisant, il pourrait montrer plus efficacement comment les résultats obtenus se comparent aux prévisions initiales.

13.98 Dans la poursuite de ses efforts de gestion axée sur les résultats, l'Office national de l'énergie devrait:

- **clarifier ses attentes;**
- **suivre régulièrement son rendement et faire les rajustements qui s'imposent;**
- **indiquer clairement les résultats obtenus et les coûts correspondants;**
- **nommer un coordonnateur dans chaque secteur pour suivre les principaux indicateurs de rendement.**

Réponse de l'Office national de l'énergie *: L'Office accepte les recommandations. Il a récemment embauché un chef d'équipe chargé de la planification et des rapports, qui a entrepris un examen des processus de planification et de compte rendu financiers et qui est en train de concevoir un programme de formation à l'intention des usagers des systèmes d'information de gestion. En avril 1998, l'Office a instauré un nouveau processus de gestion du rendement individuel, désigné « Prise en charge du rendement et du perfectionnement », et un processus de gestion stratégique sera mis en oeuvre dès septembre 1998. Selon l'Office, il s'agit là d'étapes essentielles pour en arriver à rehausser le rendement des employés et de l'organisation, et se donner les moyens nécessaires pour faire état du rendement obtenu.*

Vérification et évaluation

13.99 L'évaluation des programmes et la vérification interne constituent de précieux outils de gestion pour évaluer la pertinence et la rentabilité des programmes. Au cours des deux dernières années, l'Office a planifié douze vérifications internes, mais n'en a effectué que cinq. Il n'a réalisé aucune évaluation depuis 1994, et cela fait au moins huit ans qu'il n'a pas examiné des secteurs importants tels que les exportations et les importations, les demandes visant les installations de pipelines, la sécurité, et les droits et tarifs. Les budgets consacrés aux vérifications et aux évaluations sont passés de 1,7 p. 100 des dépenses il y a quatre ans à environ 0,3 p. 100 maintenant.

13.100 La section de Vérification et d'Évaluation ne compte qu'une seule personne. Étant donné que certains travaux prévus de vérification n'ont pas été effectués et que même le modeste budget n'a pas toujours été utilisé, on peut se demander si la direction croit à la valeur ajoutée de cette fonction et si elle est disposée à en faire un outil de gestion important.

Il faut procéder à une évaluation

13.101 Étant donné que son rôle évolue pour s'adapter aux conditions du marché, l'Office doit être en mesure de répondre à ceux qui se demandent si cet organisme est encore pertinent et efficace. Autrefois perçu comme le défenseur de la sécurité de l'énergie au Canada, l'Office approuve maintenant les exportations à condition que l'accès à des prix concurrentiels soit garanti aux Canadiens. Les changements opérationnels ont précédé les changements législatifs, et l'arrivée de l'Accord de libre–échange nord–américain a eu pour effet d'accentuer l'aspect commercial du rôle de l'Office. De nouvelles responsabilités se sont ajoutées dans les domaines de la sécurité et de l'environnement. Étant donné les profondes transformations qu'il vit, l'Office aurait tout intérêt à commander une évaluation de l'efficacité de son programme et de sa pertinence actuelle.

13.102 L'Office national de l'énergie devrait renforcer sa fonction de vérification et d'évaluation et commander une évaluation.

Réponse de l'Office national de l'énergie *: Pendant qu'il procédait à la refonte complète de ses activités et de ses structures organisationnelles au cours des deux dernières années, l'Office a choisi de limiter le nombre de projets de vérification interne. Maintenant qu'il en est arrivé à mettre en oeuvre sa vision et que le rythme des changements internes a ralenti, l'Office reconnaît qu'il devrait renforcer sa fonction d'évaluation et de vérification. L'Office adoptera un programme précis d'évaluation et de vérification d'ici le 1er avril 1999.*

L'Office convient également que le moment est venu d'évaluer l'efficacité du programme. Il consultera les parties intéressées, y compris le secteur de la politique au gouvernement, pour déterminer l'utilité d'évaluer la pertinence actuelle du programme. L'Office s'engage à déterminer la portée et le calendrier de cette évaluation d'ici le 1er avril 1999.

Conclusion

13.103 Dans les secteurs que nous avons examinés, l'Office national de l'énergie a adapté ses règlements et ses processus à l'évolution du marché de l'énergie. À notre avis, il doit cependant améliorer certains processus de gestion et certaines pratiques, afin d'atténuer le risque de ne pouvoir s'acquitter de son mandat et pour relever les défis qui l'attendent. L'Office doit réévaluer le niveau actuel de ses ressources et établir si celles–ci sont réparties de façon à lui permettre de réaliser son mandat de manière rentable. Nous croyons également que l'Office doit entreprendre une évaluation de l'efficacité de son programme et décider dans quelle mesure il est encore pertinent.

À propos de la vérification

Objectifs

Dans l'ensemble, notre vérification était de déterminer si l'Office national de l'énergie s'acquitte de ses obligations en tant qu'organisme de réglementation dans les domaines examinés, et plus particulièrement s'il a :

- déterminé les circonstances qui ont changé;
- eu recours à des méthodes adéquates de surveillance et d'application de la loi;
- mis sur pied des méthodes de collaboration efficaces avec d'autres instances en matière de gestion;
- mis en place des activités et des pratiques efficaces et rentables de recouvrement des coûts;
- bien surveillé ses activités et communiqué l'information sur son rendement en gestion.

Étendue

Nous avons examiné les importants processus de gestion et les principaux aspects opérationnels, notamment :

- la gestion des ressources humaines;
- la surveillance financière des droits et des tarifs;
- le recouvrement des coûts;
- la mesure du rendement et l'information communiquée à ce sujet;
- les vérifications et les inspections de sécurité et d'environnement;
- les enquêtes sur les incidents liés aux pipelines;
- la vérification et l'évaluation internes.

Critères

Nous avons établi des critères liés aux objectifs de notre vérification, dont nous avons discuté avec la direction, qui les a acceptés.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young
Directeur principal : Roger Simpson
Directeur : Jean–Pierre Plouffe

Christopher Keith
Martha Lywak
Werner J. Müller–Clemm
Geoffrey Robins
Donna–Lee Shaw
James Van Horn
Peter Yeh

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Roger Simpson.

Chapitre 14

Affaires indiennes et du Nord Canada

Les revendications territoriales globales

Table des matières

	Page
Points saillants	14-5
Introduction	14-7
Nature des revendications territoriales globales	14-7
Importance des règlements de revendications territoriales	14-7
Parties à une revendication et processus	14-8
Politique et objectifs relatifs aux revendications territoriales globales	14-9
Équité du mode de règlement des revendications territoriales	14-11
Objet de la vérification	14-11
Observations et recommandations	14-11
Réalisations et résultats	14-11
Établissement d'une certitude	14-11
Développement économique	14-13
Autres facteurs qui influent sur les résultats	14-14
Conclusion d'une entente	14-14
Acceptation et confirmation d'une revendication	14-14
Détermination des sommes d'argent, transferts des droits territoriaux et autres considérations	14-14
Relations avec le ministère de la Justice	14-15
Délais de conclusion d'une entente finale	14-16
Mise en oeuvre des ententes de règlement	14-17
Responsabilités des parties	14-17
Plans de mise en oeuvre	14-18
Surveillance, rapports et évaluation	14-18
Différends en matière de mise en oeuvre	14-19
Coûts liés à la conclusion et à la mise en oeuvre des ententes de règlement	14-20

Commission des traités de la Colombie–Britannique 14-21

Non–parties à une revendication 14-22

Vues de certaines Premières nations qui sont parties à des revendications territoriales globales 14-23

Conclusion 14-23

À propos de la vérification 14-27

Pièces

14.1 Certaines caractéristiques des revendications territoriales globales réglées 14-8

14.2 Résumé du processus des revendications territoriales globales (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport) 14-10

14.3 Exemples d'aspects visés par les règlements de revendications territoriales 14-12

14.4 Observations sur la question de la certitude 14-13

14.5 Critères d'acceptation d'une revendication 14-15

14.6 Exemples de délais de règlement de revendications territoriales en date de mai 1998 14-16

14.7 Processus en six étapes de négociation d'un traité de la Commission des traités de la Colombie–Britannique 14-22

14.8 Vues de certaines Premières nations qui sont parties à des revendications territoriales globales 14-23

Affaires indiennes et du Nord Canada

Les revendications territoriales globales

Points saillants

14.1 Les règlements de revendications territoriales globales sont des traités modernes qui sont importants non seulement pour les collectivités autochtones, mais aussi pour tous les Canadiens. Les règlements territoriaux comportent le paiement de près de deux milliards de dollars par le gouvernement fédéral à des groupes autochtones ainsi que la clarification de divers droits, dont le droit de propriété exclusive de terres d'une superficie totale de plus d'un demi–million de kilomètres carrés. La première entente négociée de l'ère moderne en règlement d'une revendication territoriale globale a été conclue en 1975 et la plus récente, en juillet 1997. À cette dernière date, 12 dossiers de revendications avaient été réglés, mais des revendications éventuelles et actuelles de plus de 200 Premières nations doivent encore être évaluées ou réglées, selon le cas.

14.2 Le gouvernement du Canada a choisi de régler ces revendications par la négociation plutôt que par la contestation judiciaire ou d'autres moyens. Affaires indiennes et du Nord Canada est le représentant fédéral attitré lors des négociations auxquelles participent d'autres ministères, s'il y a lieu. Les autres parties sont notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux et les requérants. Le Ministère répond largement des résultats obtenus, mais il n'est pas la seule partie qui doit rendre des comptes; pour en venir aux règlements recherchés, il faut de la bonne volonté et un engagement politique de la part de tous les participants.

14.3 Le gouvernement a indiqué que des règlements négociés établissent une certitude en matière de droits de propriété des terres et d'accès à celles–ci et à leurs ressources. Toutefois, il faut bien plus que la signature d'une entente pour chasser l'incertitude. Comme autre facteur primordial, mentionnons notamment la mise en oeuvre réussie des ententes. Celle–ci prend la forme de centaines de projets auxquels participent les parties collectivement ou individuellement. Nous avons décelé des lacunes dans cette mise en oeuvre, y compris des plans de mise en oeuvre insuffisants, voire inexistants, et avons constaté la nécessité d'améliorer la surveillance, les rapports et l'évaluation.

14.4 Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas toujours fait preuve d'assez de rigueur au moment de déterminer la nature et la valeur des biens devant figurer dans les règlements finaux (sommes d'argent, terres et autres ressources).

14.5 Il faut parfois compter plus de 20 ans pour en venir à un règlement. Les retards ont de nombreuses causes. À notre avis, les longs délais nuisent à la rentabilité (rapport coût-efficacité) du processus et peuvent mener à des résultats moins favorables pour toutes les parties intéressées.

Introduction

Nature des revendications territoriales globales

14.6 Le gouvernement du Canada définit les revendications territoriales globales comme des revendications ayant pour objet des titres ancestraux permanents de propriété des terres et des droits qui n'ont pas été réglés par traité ni annulés légalement. Sont en cause ici les Autochtones qui allèguent que l'on n'a pas tenu compte de leurs droits, que ceux–ci sont garantis par la *Loi constitutionnelle de 1982* et que les règlements de revendications territoriales sont inutilement lents et laissent à désirer sur le plan de l'indemnisation, de la cession de terres et de la reconnaissance des droits. Nous constatons l'importance des terres dans la culture autochtone et leur intérêt du point de vue des droits ancestraux à l'autonomie gouvernementale. Une autre catégorie de revendications, celle des revendications particulières, porte sur des allégations de violation de traités et d'autres questions connexes; elles ne font pas l'objet de cette vérification.

14.7 Régler des revendications territoriales globales, c'est négocier et mettre en oeuvre des traités modernes complexes. Selon le Ministère, les règlements territoriaux sont une sorte de tremplin pour l'accession à l'autonomie gouvernementale des Premières nations et peuvent être accompagnés ou suivis d'ententes en ce sens.

14.8 Le transfert des droits de propriété sur de vastes territoires et des droits d'accès à ceux–ci avec certaines des ressources qu'ils recèlent, et le paiement de sommes importantes aux collectivités autochtones sont d'ordinaire les principaux éléments d'un règlement territorial. Au nombre des avantages dont bénéficient les requérants, mentionnons la participation à la gestion des ressources (eau, faune, sous–sol, intérêts extracôtiers, etc.) et le partage des recettes et des ressources.

14.9 Le gouvernement croit notamment que les règlements négociés évitent les contestations judiciaires à son égard et lèvent ainsi les ambiguïtés juridiques liées aux concepts de droits ancestraux en common law. D'après lui, un règlement substitue à des droits indéfinis les droits institués expressément par des ententes.

Importance des règlements de revendications territoriales

14.10 La première entente moderne en règlement d'une revendication territoriale globale a été conclue en 1975 et la dernière (données de mai 1998), en juillet 1997. Les superficies visées par les revendications territoriales globales, réglées ou non, représentent la majeure partie des territoires et de la Colombie–Britannique, une partie importante du Québec et une partie moindre des autres régions du pays.

14.11 En juillet 1997, 12 revendications, dont six regroupées qui émanaient de 14 Premières nations, avaient été réglées. Elles concernaient 48 000 Autochtones et prévoyaient la propriété exclusive de plus d'un demi–million de kilomètres carrés de terres, des indemnités totales de 1,8 milliard de dollars et d'autres éléments. On trouvera les détails à la pièce 14.1. La mise en oeuvre de ces ententes se poursuit et les paiements se feront jusqu'en l'an 2012 au moins. Le Ministère prévoit dépenser 262 millions de dollars en 1998-1999 pour les revendications globales, bien qu'il n'indique pas clairement dans le *Budget des dépenses* qu'il soumet au Parlement les montants à prévoir pour la négociation et la mise en oeuvre des ententes, et les paiements à verser en vertu de celles–ci.

Pièce 14.1

Certaines caractéristiques des revendications territoriales globales réglées

	Date de l'entente finale	Part fédérale de la valeur du règlement (millions de dollars)[1]	Terres visées par le règlement (kilomètres carrés)[2]	Bénéficiaires du règlement[3]
Baie James et nord du Québec	nov. 1975	35	14 000	18 100
Partie nord-est du Québec	janv. 1978	1	326	600
Inuvialuit	juin 1984	170	91 000	2 500
Gwich'in[4]	avr. 1992	75	23 976	2 200
Nanuvut	mai 1993	580	351 000	19 500
Premières nations du Yukon[5]				
Champagne et Aishihik	mai 1993	28	2 396	678
Nacho Nyak Dun	mai 1993	15	4 740	434
Teslin Tlingit	mai 1993	19	2 396	512
Vuntut Gwitchin	mai 1993	19	7 744	432
Little Salmon/Carmacks	juill. 1997	16	2 590	484
Selkirk	juill. 1997	17	`4 740	469
Dénés et Métis du Sahtu	sept. 1993	75	41 437	2 288
Total		1 050	546 345	48 197

Notes :
[1]Les montants correspondent à la valeur actualisée nette au moment du règlement, exception faite des ententes sur la Baie James et le nord du Québec et l'Inuvialuit qui sont données en dollars courants. Le montant total en dollars courants à payer par le gouvernement fédéral en transferts de capital est de 1,8 milliard de dollars, intérêts compris, le cas échéant.
[2]Il s'agit d'un territoire en propriété exclusive suivant l'entente intervenue. Les ententes prévoient aussi divers droits à l'égard d'autres territoires.
[3]Estimation la plus récente de la population.
[4]22 422 kilomètres carrés dans les Territoires du Nord-Ouest et 1 554 au Yukon.
[5]Il s'agit ici de six Premières nations sur 14 au Yukon. Les valeurs totales de l'entente-cadre finale pour les 14 sont de 242,7 millions de dollars et de 41 440 kilomètres carrés.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada et ententes finales

14.12 En juin 1998, il y avait 70 revendications à divers stades des négociations ou des discussions préalables ou à l'étape des déclarations acceptées d'intention de négocier, soit 52 en Colombie–Britannique et 18 ailleurs au pays. Cent vingt–trois bandes avaient signifié leur intention de suivre le processus institué par la Commission des traités de la Colombie–Britannique.

14.13 À l'été de 1998, on en était aux dernières étapes de la conclusion d'un traité avec les Nisga'a de Colombie–Britannique, dont les négociations n'ont pas été menées dans le cadre du processus de la Commission des traités de cette province. Comme le traité était sur le point d'être signé au moment de notre vérification, nous n'avons pas examiné la façon dont il a été négocié ni les résultats obtenus.

Parties à une revendication et processus

14.14 Les règlements de revendications territoriales globales représentent au mieux un défi fort difficile à relever. Au nombre des parties à une revendication, on compte généralement le gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux ou provinciaux et les groupes requérants autochtones. Chaque partie accepte des droits et des obligations à titre collectif ou individuel dans le cadre d'ententes très complexes et volumineuses.

14.15 Pour en arriver à un règlement final, il faut parfois compter plus de 20 ans, en partie à cause du nombre de parties et de la complexité des dossiers. De plus, la motivation et les stratégies de négociation des parties peuvent directement influer sur la rapidité, le coût et la teneur des règlements.

14.16 Bien que les affaires autochtones et les questions concernant les réserves indiennes relèvent de la compétence du Parlement du Canada, celui–ci a besoin des autorités provinciales et territoriales pour régler des revendications portant sur certaines terres relevant de leur compétence. Ainsi, la Commission des traités de la Colombie–Britannique, établie par le gouvernement du Canada, le gouvernement provincial et le Sommet des Premières nations, coordonne le processus de négociation de la plupart des traités dans cette province.

14.17 Le processus des revendications à l'extérieur de la Colombie–Britannique (voir la pièce 14.2) commence par des travaux de recherche entourant la revendication et par sa présentation par un ou plusieurs groupes. Suivent une confirmation par le gouvernement et des négociations de règlement. À titre de ministère responsable, Affaires indiennes et du Nord Canada représente les autorités fédérales. Le ministère de la Justice et d'autres ministères fédéraux participent, s'il y a lieu.

Pièce 14.2 n'est pas disponible, voir le Rapport.

14.18 Des équipes secondées de divers groupes ou comités de travail se chargent des négociations de règlement. Les principaux jalons du processus de revendication englobent les négociations des documents suivants : entente–cadre sur le champ de négociation, entente de principe, qui établit notamment le volet financier et la superficie des terres revendiquées, entente finale et mise en oeuvre du règlement. Les mandats de négociation qui sont approuvés par le Cabinet et l'intervention du législateur attestent de l'importance des revendications territoriales.

Politique et objectifs relatifs aux revendications territoriales globales

14.19 La jurisprudence a grandement influé sur l'évolution de la Politique et des objectifs relatifs aux revendications territoriales. Dans l'affaire *Calder*, la Cour suprême du Canada a reconnu en 1973 l'existence de titres ancestraux dans la loi canadienne. D'après le Ministère, cette décision, la jurisprudence, les études et les négociations territoriales menées de 1973 à 1985 ont incité le gouvernement fédéral à repenser sa position à l'égard des revendications globales. La Politique en la matière et ses objectifs actuels, qui ont été arrêtés pendant cette période, ont été rendus publics en 1986.

14.20 Voici ce que disent les objectifs de la Politique :

> Les ententes de règlement visent à fournir une certitude et une précision quant aux droits de propriété et d'utilisation des terres et des ressources dans les régions du Canada où les titres ancestraux n'ont pas été réglés par traité ni annulés légalement. Les ententes finales doivent donc servir à établir une certitude et des prévisions relativement à l'utilisation et à la disposition des terres touchées par les règlements. En ce qui concerne les droits de propriété et l'application des lois, le caractère de certitude sera établi lorsque l'entente entrera en vigueur.

14.21 Les ententes de règlement comportent des dispositions de cession de certains droits ancestraux. Ainsi, une entente finale de 1993 dit que la Première nation en cause et le peuple qu'elle représente en droit cèdent à Sa Majesté tous leurs droits, titres et intérêts sur les terres non visées par ce règlement et toutes les autres terres et eaux au Canada, sauf certaines exceptions. Le gouvernement y voit une façon de lever l'incertitude qu'il considère comme nuisible au développement économique.

14.22 On continue d'exercer des pressions afin de déterminer si le processus des revendications et la Politique à cet égard sont toujours pertinents. Un exemple digne de mention est l'affaire *Delgamuukw* où 58 000 kilomètres carrés de territoire du nord–ouest de la Colombie–Britannique étaient revendiqués. Présentée en 1984, cette cause a été tranchée par la Cour suprême du Canada en décembre 1997.

14.23 La Cour suprême n'a pas statué sur les terres revendiquées. Cependant, elle a mieux défini l'étendue des droits et des titres ancestraux connexes et déclaré que les témoignages verbaux sur la recevabilité de la revendication auraient dû être plus largement acceptés par les tribunaux. La Cour a également statué qu'un nouveau procès devrait avoir lieu s'il était impossible d'en arriver à un règlement négocié. Les groupes autochtones ont considéré cette décision comme favorable à leurs intérêts, et le gouvernement a indiqué pour sa part qu'il en examinerait les conséquences avec les parties.

Équité du mode de règlement des revendications territoriales

14.24 Les négociations relatives à des revendications territoriales globales peuvent se dérouler dans un contexte antagoniste. Par exemple, des Premières nations ont tenté de faire avancer leurs positions par le recours aux tribunaux et à d'autres moyens. La différence entre les ressources financières, techniques et juridiques du gouvernement fédéral et des collectivités de quelques centaines à quelques milliers d'Autochtones peut être considérable. Comme c'est l'État qui détient les terres revendiquées, il importe que le mode de règlement soit perçu comme juste, objectif et digne de foi.

14.25 Nous avons constaté que, dans le cas des revendications réglées, le gouvernement fédéral avait contrôlé en grande partie le mode de règlement. Il avait déterminé quels critères d'acceptation des revendications seraient appliqués et combien d'argent recevraient les requérants pour la recherche et les négociations. De plus, la Politique du gouvernement établissait le cadre pour la conclusion et la mise en oeuvre des ententes.

14.26 Dans la poursuite de ses objectifs, le gouvernement doit représenter de façon équitable tous les Canadiens, qui sont liés en définitive par les ententes conclues. Parallèlement, le gouvernement a, à l'égard des Premières nations, certaines responsabilités et obligations qui ne s'appliquent pas aux autres Canadiens en général. Comme il est difficile d'équilibrer ces divers intérêts dans le règlement de revendications territoriales, ce serait peut–être faire preuve d'optimisme que de s'attendre à ce que toutes les parties jugent que la démarche et son issue sont équitables.

Objet de la vérification

14.27 Cette vérification a porté sur le rôle qu'a joué Affaires indiennes et du Nord Canada dans la conclusion et la mise en oeuvre d'ententes de règlement de revendications territoriales globales jusqu'en juillet 1997. Les vérificateurs ont tenu compte du fait que, pour obtenir les résultats recherchés, il faut de la bonne volonté et un engagement de la part de tous les participants. On trouvera d'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de vérification en fin de chapitre à la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Réalisations et résultats

Établissement d'une certitude

14.28 Depuis 1975, le gouvernement en est venu à 12 règlements finaux de revendications territoriales globales. Dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1998-1999 du Ministère, qui a été déposé au Parlement, on indique que les ententes négociées établissent une certitude quant aux titres territoriaux et à l'accès aux terres et à leurs ressources, préviennent de longues contestations judiciaires et créent un climat propice au développement économique. Le Ministère ne voit pas une fin en soi dans la signature d'un traité, mais plutôt l'amorce d'un processus où un peuple autochtone redevient maître de sa destinée.

14.29 Nous avons constaté que les ententes de règlement portent, entre autres choses, sur la propriété des terres. On peut voir l'importance des règlements de revendications territoriales pour les Autochtones et le gouvernement par le champ d'application d'une entente existante « mûre », où les responsabilités énoncées représentent tout un défi (voir la pièce 14.3).

Pièce 14.3

Exemples d'aspects visés par les règlements de revendications territoriales

Terres et ressources	Accession à l'autosuffisance
• ressources du sol et du sous-sol • gestion faunique et halieutique • eaux intérieures • intérêts extracôtiers • droits généraux de gestion • intérêts de tiers • droits d'établissement préalable • gestion de l'environnement	• volet financier • partage des ressources et des recettes • mesures de développement économique • formation • intérêts politiques, sociaux et culturels • autonomie gouvernementale

Source : Bureau du vérificateur général du Canada

14.30 Nous convenons que les parties ne voient pas toutes de la même façon ce qu'est une certitude. Sans une interprétation commune, il est plus difficile de déterminer précisément ce qu'on obtient par un règlement négocié. Il y a le risque que les parties puissent s'être entendues sur des résultats après négociation, mais qu'elles gardent des vues et des attentes différentes concernant les avantages et les obligations énoncés dans l'entente signée.

14.31 À notre avis, les parties doivent considérer qu'une interprétation strictement technique ou juridique de la certitude peut ne pas suffire si elles désirent conclure et mettre en oeuvre en harmonie des ententes de règlement.

14.32 Après l'examen en 1981 de sa politique, le Ministère a remarqué que les groupes autochtones demeuraient insatisfaits de la Politique. Les requérants s'opposaient en particulier à une politique qui, à leurs yeux, tentait d'éliminer les droits ancestraux en échange des avantages précis prévus par une entente de règlement.

14.33 Malgré ces préoccupations, les ententes de règlement comportent toujours des clauses d'extinction ou de cession de droits autochtones de chasse, de pêche et de piégeage. Les groupes autochtones continuent à affirmer leurs droits, animés de la conviction que ces clauses leur font perdre leur identité, leurs croyances et leur mode de

vie. Nous ne jugeons pas ici du bien–fondé de ces affirmations, mais nous notons que la certitude peut être mise en cause dans la pratique. Par exemple, la confiance des investisseurs dans les secteurs d'activités peut être ébranlée.

14.34 Qui plus est, la certitude et les autres avantages recherchés dépendent non seulement de l'unanimité des intentions, mais aussi des événements postérieurs aux règlements, parce que les ententes renferment souvent des centaines de pages de modalités qui sont susceptibles de recevoir des interprétations différentes des nombreuses parties après leur signature.

14.35 De plus, même s'il y a consensus sur l'interprétation de l'entente, une mise en oeuvre satisfaisante de cette dernière par toutes les parties est primordiale afin de favoriser l'efficacité des relations, essentielle au succès de l'entreprise.

14.36 Si une mise en oeuvre de bonne foi peut avoir tout d'une attente normale, nous avons cependant relevé des poursuites intentées contre l'État fondées sur des allégations de défauts de mise en oeuvre et de conflits sur l'interprétation des ententes. À la section portant sur les différends en matière de mise en oeuvre, nous parlerons de ces contestations plus en détail.

14.37 Il peut survenir des poursuites contre le gouvernement dans diverses circonstances qui, parfois, n'ont rien à voir avec les revendications territoriales globales. Néanmoins, les poursuites peuvent compromettre l'établissement d'une certitude par des ententes négociées.

14.38 En 1994, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a commandé une grande étude sur les questions de cession de droits et d'obtention de certitude qui influent sur la négociation d'ententes de règlement de revendications territoriales. Le juriste de haut rang à qui on a confié cette étude a produit son rapport en 1995. Au nombre de ses abondantes observations sur la question de la certitude, il a dit qu'il y avait certitude lorsque les deux parties étaient satisfaites du résultat. Diverses observations faites dans le cadre de cette étude sont énumérées à la pièce 14.4.

Pièce 14.4

Observations sur la question de la certitude

- Au sens juridique étroit, il se peut qu'on ait obtenu une certitude par la cession et l'extinction des droits ancestraux, mais si l'on considère le sens plus large du terme « cession », on peut voir que les peuples autochtones ont constamment fait valoir que les traités ne visaient pas ni ne visent aujourd'hui à une telle extinction. La recherche historique confirme que les Autochtones comprenaient la chose ainsi au moment de conclure des traités. De plus, on peut s'attendre à ce que les Autochtones cherchent à échapper aux concessions faites en matière d'extinction par des contestations judiciaires, et ce, sans parler des difficultés d'interprétation du libellé des clauses d'extinction dans les traités.

- La contestation continuelle en justice des ententes de règlement de revendications indique qu'on n'a pas obtenu de certitude au sens général — et non pas nécessairement juridique — d'acceptation et de compréhension commune. Quelque compréhension commune qu'on ait pu avoir au début, elle commence à se dissiper après la conclusion de l'entente. En d'autres termes, chaque partie voit plus ce qu'elle a voulu gagner que ce sur quoi elle s'est entendue.

- Pour bien des peuples autochtones, la certitude recherchée est l'assurance que les traités (ententes) seront mis en oeuvre et que leurs droits et privilèges seront respectés.

- Plusieurs non–parties aux ententes de règlement croient que la certitude ne peut toujours être absolue. Pour elles, le problème est de définir la certitude par rapport aux peuples autochtones comme base de planification et d'exécution des activités.

Source : Rapport de 1995 de l'honorable A.C. Hamilton

14.39 Ce rapport souligne que tout traité doit comporter une reconnaissance expresse des droits des Autochtones. L'auteur conclut que l'on peut obtenir une certitude sans les clauses sur la cession des droits contenues dans les récentes ententes de règlement.

14.40 Le Ministère confirme qu'il entend étudier des méthodes autres que celle de la renonciation aux droits et titres ancestraux par mesure de cession ou d'extinction. Ces méthodes devraient offrir des garanties de clarté, de stabilité et de certitude par la voie des revendications territoriales globales, et devraient être appuyées par les gouvernements fédéral et provinciaux, les Premières nations et la population.

Développement économique

14.41 Comme le permettait de croire la Politique des revendications, nous nous attendions à trouver des études valables sur les avantages économiques découlant d'ententes de règlement conclues il y a longtemps. Cette information est nécessaire si l'on veut montrer les avantages et dégager les responsabilités de la réalisation des objectifs, compte tenu de l'importance des ententes de règlement conclues.

14.42 Le Ministère nous a fourni quatre rapports d'étude sur les revendications territoriales et les intérêts économiques présentés en 1990 (deux rapports), 1995 et 1996. Ils portent sur la Colombie–Britannique où aucune entente finale n'a encore été conclue. Dans un rapport, on essaie d'attribuer une valeur économique à l'incertitude. On examine le coût du non–règlement des revendications territoriales dans certains secteurs économiques de la province. Dans les autres, on expose les vues de certaines tierces parties et l'on décrit les avantages éventuels de règlements des revendications.

14.43 Le Ministère n'a pas consacré d'études aux avantages des règlements négociés du milieu des années 70 jusqu'à la fin des années 80 dans le Grand Nord et ailleurs au Canada. Nous ne croyons donc pas qu'il se soit suffisamment efforcé de montrer les avantages prévus en ce qui concerne les retombées économiques d'ententes négociées.

Autres facteurs qui influent sur les résultats

14.44 De nombreux facteurs peuvent influer sur l'établissement de la certitude. Ainsi, les Premières nations ne sont pas toutes prêtes à s'acquitter de leurs responsabilités en vertu d'ententes de règlement. Nous avons obtenu du Ministère un échantillon d'autoévaluations de gestion et de responsabilité de Premières nations que l'on jugeait prêtes à négocier une entente de règlement ou qui en avaient conclu une. Ces évaluations ont révélé qu'un certain nombre de Premières nations n'avaient pas les capacités voulues pour gérer leurs affaires, y compris les ententes de financement avec le gouvernement. À notre avis, ces lacunes pèsent lourd sur la conclusion et la mise en oeuvre d'ententes de règlement. Dans au moins deux ententes, les parties ont reconnu la nécessité d'une formation en vue de la mise en oeuvre des ententes.

14.45 Notre conclusion générale est que l'établissement d'une certitude par de telles ententes est difficile dans la pratique.

14.46 Pour favoriser l'établissement d'une certitude, Affaires indiennes et du Nord Canada devrait continuer à tenter de répondre aux attentes différentes des parties quant aux droits et à la capacité de mise en oeuvre des règlements.

Conclusion d'une entente

Acceptation et confirmation d'une revendication

14.47 Selon Affaires indiennes et du Nord Canada, les critères utilisés en vue de juger de la recevabilité des revendications (voir la pièce 14.5) sont dérivés de critères de common law servant à déterminer les droits

permanents des Autochtones. Sur ce plan, il compte sur le ministère de la Justice pour obtenir des avis juridiques appropriés. Notre vérification n'a pas porté sur ces éléments d'interprétation et leurs diverses applications.

Pièce 14.5

Critères d'acceptation d'une revendication

- Le groupe autochtone en cause est et a été une société organisée.
- La société organisée occupe depuis des temps immémoriaux le territoire précis sur lequel elle fait valoir des droits ancestraux; l'exploitation et l'occupation traditionnelles de ce territoire doivent avoir été suffisantes pour qu'il s'agisse là d'un fait établi au moment où les nations européennes y ont affirmé leur souveraineté.
- Le groupe autochtone doit avoir occupé largement le territoire à l'exclusion d'autres sociétés organisées.
- Le groupe autochtone peut démontrer qu'il continue actuellement à exploiter et à occuper le territoire à des fins traditionnelles.
- Les titres et droits ancestraux du groupe autochtone sur les ressources n'ont pas été établis par un traité.
- Les titres ancestraux n'ont pas été éliminés par d'autres moyens légaux.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

14.48 Le Ministère examine les répercussions éventuelles de la décision de décembre 1997 de la Cour suprême dans l'affaire *Delgamuukw* sur la Politique actuelle des revendications et le mode de règlement adopté.

Détermination des sommes d'argent, transferts des droits territoriaux et autres considérations

14.49 Les principaux éléments des ententes de règlement portent sur des sommes d'argent, la cession de titres de propriété des terres et des droits d'accès à celles–ci et aux ressources, et d'autres avantages. Nous avons voulu déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada disposait de l'information voulue et d'une méthode acceptable pour établir certains éléments des ententes.

14.50 Les négociations mènent à un règlement de revendications territoriales qui comporte habituellement une redistribution de biens importants (terres, argent, recettes d'exploitation des ressources, etc.) auparavant détenus par l'État au nom de tous les Canadiens.

14.51 Affaires indiennes et du Nord Canada doit disposer d'une information suffisante et utiliser une méthode convenable pour établir la nature et la valeur des biens à inclure dans un règlement final. Ainsi, il importe à nos yeux que le Ministère utilise de l'information sur l'existence de ressources du sol et du sous–sol et leur valeur éventuelle. On s'attendrait aussi à ce qu'il tienne bien compte d'autres méthodes possibles. Cependant, le Ministère n'a pas toujours fait preuve d'assez de rigueur dans de tels exercices.

14.52 Nous avons relevé des questions ou des préoccupations au sein du Ministère au sujet de la façon de régler les revendications. Ainsi, dans un certain nombre de règlements, le Ministère ne disposait pas d'études sur les terres revendiquées, qu'il aurait pu considérer comme fiables. De plus, les répartitions des terres ne tenaient pas compte de leur incidence et les décisions de partage de redevances d'exploitation de ressources naturelles se prenaient sans données détaillées sur le potentiel de telles ressources.

Relations avec le ministère de la Justice

14.53 Nous avons constaté que le ministère de la Justice soulève souvent des questions à l'intention d'Affaires indiennes et du Nord Canada pendant le règlement d'une revendication. Nous nous attendions à ce que ce dernier suive les avis exprimés par le ministère de la Justice ou expose des motifs valables pour ne pas s'y conformer.

14.54 Ainsi, nous avons constaté un cas où le ministère de la Justice avait signalé qu'un certain nombre de questions n'étaient pas résolues six mois avant la date de signature de l'entente. Selon celui–ci, les questions ne pouvaient être réglées à l'étape de l'examen juridique à cause de désaccords entre les requérants et le gouvernement et entre lui–même et les négociateurs fédéraux, du peu de temps dont on semblait disposer pour en venir à une entente finale, et du désir de s'aligner sur les règlements antérieurs des revendications territoriales.

14.55 Le ministère de la Justice a fait en outre observer que, s'il ne s'était pas opposé pour autant à la ratification de l'entente par le gouvernement, il croyait tout de même que l'entente finale imminente n'était pas aussi claire qu'elle aurait dû l'être. Nous avons pu constater que, environ deux ans après sa signature, la partie requérante avait intenté une poursuite en justice contre le gouvernement à cause d'une de ces importantes questions en suspens. Lors de notre vérification, la cause était toujours devant les tribunaux.

14.56 Nous n'avons pas été en mesure d'établir si ce cas était isolé ou si on règle couramment et adéquatement les autres questions soulevées par le ministère de la Justice avant de conclure des ententes de règlement. Affaires indiennes et du Nord Canada nous a cependant informés qu'il n'appuierait pas une proposition de règlement si le ministère de la Justice y trouvait d'importantes questions demeurées en suspens.

14.57 Nous avons également remarqué qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ne demande pas d'évaluation globale du ministère de la Justice sur l'entente finale avant qu'elle ne soit signée. À notre avis, de telles évaluations sont nécessaires pour que les parties fédérales puissent assurer une meilleure reddition de comptes et pour réduire les risques d'interprétation malencontreuse des modalités des ententes.

Délais de conclusion d'une entente finale

14.58 La conclusion d'une entente de règlement finale prend généralement beaucoup de temps, plus de 20 ans dans certains cas. Cependant, il n'y a pas non plus de principes directeurs éprouvés qui suggèrent des délais optimaux de conclusion d'une entente. Comme indicateur possible de ce qui est acceptable dans ce domaine, il reste uniquement ce que les parties et les non–parties à un règlement tiennent pour un délai raisonnable.

14.59 À la suite de poursuites intentées par des Premières nations et d'événements liés en 1972, des négociations se sont engagées en 1973 en vue du règlement de deux dossiers de revendications. Des ententes ont été signées en 1975. Ce sont les premiers règlements négociés de revendications territoriales globales de l'ère moderne, et ce sont ceux qui ont exigé le moins de temps pour en arriver à une entente finale. On trouvera à la pièce 14.6 des exemples d'autres délais de règlement.

Pièce 14.6

Exemples de délais de règlement de revendications territoriales en date de mai 1998

- Une revendication présentée en 1973, puis revue et resoumise en 1977, a été acceptée à des fins de négociation en 1978; une entente a été conclue en 1993.

- On a accepté en 1976 et 1977 à des fins de négociation les revendications combinées de cinq groupes autochtones. On a conclu une entente finale en 1990, mais trois des groupes s'en sont ensuite retirés et leurs revendications ne sont toujours pas réglées. On a conclu une entente finale avec les deux autres groupes en 1992 et 1993 en se servant de l'entente avortée

de 1990 comme base de négociation.

- Une revendication présentée en 1977 a été acceptée en 1978 à des fins de négociation et une entente de règlement a été conclue en 1984.

- Une revendication commune de 14 Premières nations a été présentée et acceptée en 1973 à des fins de négociation. On en est venu à un règlement avec quatre Premières nations en 1993 et avec deux autres en 1997. Le dossier n'est pas réglé dans le cas des huit autres.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada

14.60 Comme l'indique cette pièce, il a fallu de six à 24 ans après l'acceptation de revendications (en vue de la négociation) pour établir dix ententes sur 12 (la plupart ont demandé plus de 14 ans). Ajoutons qu'il faudra plus de 24 ans pour régler les revendications de huit Premières nations. Enfin, trois autres dossiers acceptés en négociation dans les années 70 ne sont toujours pas réglés.

14.61 En 1986, le Ministère a pris acte, dans sa politique des revendications, des inquiétudes au sujet de l'absence de progrès des négociations. De plus, en 1998, un important organisme autochtone a déclaré que les règlements tardaient trop.

14.62 Nous convenons que les raisons pour lesquelles les négociations se prolongent sont complexes et que toutes les parties à une revendication peuvent être responsables de ces longs délais, mais nous ne pouvons attribuer cette responsabilité à une partie en particulier. Voici des facteurs qui peuvent entrer en jeu : hésitation de certains gouvernements à juger de la recevabilité d'une revendication, nature des stratégies de négociation des parties, nécessité d'atteindre des objectifs politiques, lien avec les négociations d'accession à l'autonomie gouvernementale, répercussions possibles de tiers intérêts (non–parties).

14.63 Il se peut aussi que la façon dont on gère le processus de revendication vienne allonger les délais de règlement. Dans certains règlements, nous avons constaté les lacunes suivantes :

- Il n'y avait pas de plan d'ensemble qui, au début du processus, énonce les responsabilités des parties (y compris des autres ministères fédéraux) et indique des jalons précis en vue de la mesure des progrès accomplis.

- On n'avait pas toujours fixé de date limite de règlement final, et lorsque c'était le cas, on ne respectait pas les délais établis.

- On ne suivait pas toujours la procédure établie pour les parties fédérales et territoriales, et les négociations s'écartaient des mandats arrêtés, d'après des données ministérielles.

14.64 À notre avis, les délais prolongés de règlement nuisent au rapport coût–efficacité et peuvent aboutir à des résultats moins favorables pour toutes les parties intéressées. Qui plus est, les retombées peuvent être retardées sur le plan du développement économique prévu dans les territoires visés.

14.65 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait :

- **veiller à toujours faire preuve d'assez de rigueur dans l'établissement de la nature et de la valeur des biens à inclure dans les règlements finaux;**

- **obtenir du ministère de la Justice une évaluation globale de l'entente recherchée avant que le gouvernement n'appose sa signature;**

- **de concert avec les autres parties à la revendication, accélérer le processus de règlement des revendications, de façon rentable.**

Mise en oeuvre des ententes de règlement

Responsabilités des parties

14.66 À notre avis, une entente ne saurait en soi être considérée comme un bon règlement de revendications si elle n'est pas mise en oeuvre de façon rentable. Pour y parvenir et rendre les parties comptables des résultats, les ententes doivent énoncer de façon claire et détaillée les responsabilités de chacun. Il importe enfin que l'on élabore et applique convenablement des plans de mise en oeuvre clairs, complets et convenus par les parties.

14.67 Documents complexes et volumineux, les ententes de règlement s'étalent sur une longue période et plusieurs parties y jouent un rôle. Les responsabilités des parties peuvent être collectives ou individuelles et le ministère responsable, Affaires indiennes et du Nord Canada, est appelé à gérer l'exécution de centaines d'obligations.

14.68 Même si le Ministère prend une part active à la mise en oeuvre des ententes de règlement, nous constatons que ses activités doivent être améliorées. Dans certains cas, les clauses d'ententes récentes de règlement peuvent mener à des conflits de mise en oeuvre. Ainsi, dans une définition type que comportent plusieurs ententes, on indique que le gouvernement en cause est le gouvernement du Canada, le gouvernement territorial ou les deux selon le ou les gouvernements qui, de temps à autre, peuvent se voir confier la responsabilité du dossier en question. Avec une telle formulation et compte tenu de la délégation en cours de responsabilités ministérielles aux territoires, les risques d'ambiguïté s'accroissent en ce qui concerne les responsabilités de mise en oeuvre.

Plans de mise en oeuvre

14.69 Nous avons constaté que les ententes conclues avant 1986, dont la mise en oeuvre se poursuit, s'accompagnent parfois de plans de mise en oeuvre partiels ou n'en ont pas du tout. Ainsi, pour une entente conclue en 1975, on n'a pas achevé le plan avant 1990 et celui–ci vise seulement un des deux requérants. Dans un autre dossier de revendication réglé en 1984, aucun plan n'a été dressé. L'absence de plans exhaustifs de mise en oeuvre rend plus difficiles l'évaluation des progrès et la constatation tant des problèmes que des réalisations.

14.70 Les ententes conclues après 1986 doivent être assorties de plans de mise en oeuvre qui décrivent plus ou moins en détail des centaines de projets et d'activités en ce sens. Souvent, ces projets dépendent d'autres projets pour lesquels on n'a pas fixé de délais de réalisation.

14.71 Les plans de mise en oeuvre sont annexés aux ententes mais n'en font pas partie. Sauf certaines exceptions, ils n'énoncent pas d'obligations contractuelles. Ainsi, même si les plans sont signés par les parties, leur contribution à la reddition de comptes et aux résultats est restreinte. Pour le Ministère, les plans n'ont qu'une valeur indicative car il faut garder de la souplesse. Vu l'importance des règlements de revendications territoriales et le grand défi que pose leur mise en oeuvre réussie, nous croyons que les plans peuvent et doivent être plus qu'un guide, tout en conférant la souplesse nécessaire.

Surveillance, rapports et évaluation

14.72 Le Ministère utilise diverses méthodes ou outils pour surveiller la mise en oeuvre et en rendre compte. Un outil important est le système des obligations liées aux revendications territoriales (Land Claim Obligations System (LCOS)) qu'utilise le Ministère pour rendre compte de l'état d'avancement de la mise en oeuvre des obligations fédérales. Nous avons constaté que le LCOS est souvent trop général pour vraiment permettre de juger de la situation en ce qui concerne certaines obligations. Ajoutons que le LCOS tient compte seulement des activités et des processus, et non pas des résultats obtenus et des frais engagés.

14.73 De même, on ne peut rapprocher toutes les obligations et l'information contenue dans les rapports de mise en oeuvre des ententes, parce que celles–ci ne figurent pas toutes dans le LCOS. Ainsi, il n'y a pas de rapport régulier de l'état d'avancement de la mise en oeuvre des obligations et des activités découlant d'une entente conclue en 1984. Pour les ententes qui s'y trouvent, le système fait seulement le point sur les obligations du gouvernement fédéral. Là où le système indique des mesures à prendre, les délais ne sont généralement pas mentionnés. On risque ainsi que se perpétuent les circonstances à l'origine des mesures jugées nécessaires.

14.74 Qui plus est, lorsqu'on indique des dates d'achèvement, il est peu manifeste que les progrès aient été mesurés par rapport à ces dates. Nous n'avons relevé aucun critère ministériel sur la façon d'évaluer si la mise en oeuvre était adéquate.

14.75 L'état d'avancement de la mise en oeuvre des obligations des autres parties est déclaré séparément par celles–ci ou par des comités de mise en oeuvre où le Ministère est représenté. Ainsi, ce dernier peut se renseigner sur l'état d'avancement des obligations des autres parties, ce qui peut l'aider à s'acquitter de ses propres obligations. Cependant, on ne produit pas en temps opportun de rapports types périodiques sur l'ensemble des obligations. Ainsi, dans le cas d'une entente de règlement de 1993, le seul rapport d'ensemble interne qui ait été produit en juin 1998 portait sur la période se terminant en mars 1996. Tout comme dans le LCOS, il n'y a aucune indication sur les délais de mise en oeuvre des mesures jugées nécessaires.

14.76 De plus, l'examen général d'un plan de mise en oeuvre de 1992, qui porte sur une période de cinq ans se terminant en 1997, avait permis de recommander que le Canada et le gouvernement territorial chargent, d'ici juin 1998, un groupe de travail d'examiner, de mettre en oeuvre et de surveiller les mesures économiques prévues par l'entente de règlement de 1992. Par ailleurs, le plus récent examen de la mise en oeuvre d'une entente de 1975, publié par le Ministère, remonte à 1982.

14.77 Outre les rapports de surveillance du LCOS, le Ministère coordonne la production de rapports annuels d'examen des ententes de règlement, qui décrivent les activités de mise en oeuvre entreprises. L'information est transmise par les parties à ces ententes et les personnes s'occupant de leur mise en oeuvre. À notre avis, ces documents sont un moyen utile de communiquer de l'information sur la mise en oeuvre des règlements de revendications territoriales, mais on en accroîtrait l'utilité si on y traitait des résultats obtenus par celle–ci et de l'incidence des règlements sur les collectivités touchées.

14.78 En ce qui concerne les évaluations, aucune des quatre ententes de règlement de l'échantillon vérifié ne prévoit une évaluation des principales répercussions de la mise en oeuvre. Aucune évaluation n'a été effectuée. Dans une entente conclue en 1984, on prévoit un examen public complet de l'efficacité des dispositions sur le développement économique en l'an 2000, soit 16 ans après la conclusion de l'entente.

14.79 Dans une autre entente conclue en 1993, on prévoit cette fois un examen de l'efficacité des dispositions en matière de développement économique d'ici l'an 2010, ce qui représente un délai de 17 ans.

14.80 L'évaluation de la mise en oeuvre des ententes de règlement pourrait :

- aider le Ministère à s'acquitter des responsabilités plus larges de son mandat global;
- aider les autres parties à mettre en oeuvre les ententes;
- aider les collectivités, autochtones ou non, à s'adapter aux répercussions des règlements ou à en tirer parti;
- améliorer la reddition de comptes à l'égard des ententes de règlement.

14.81 Nous convenons que l'évaluation des répercussions des règlements de revendications territoriales peut être fort complexe et difficile, mais selon nous, attendre 15 ans et plus pour commencer ce travail ajoute à la difficulté. Vu la nature et l'ampleur éventuelle de ces répercussions, il nous semble que de telles évaluations devraient plutôt

être faites de façon régulière et en temps opportun, ce qui permettrait de recueillir de l'information sur les résultats obtenus et notamment de disposer de l'information nécessaire pour orienter les futurs règlements.

Différends en matière de mise en oeuvre

14.82 À l'occasion, des différends en matière de mise en oeuvre peuvent surgir à cause de la nature et de l'étendue des règlements. En fait, les ententes prévoient habituellement des mécanismes de règlement des différends et, sauf disposition expresse en ce sens, aucune partie ne peut empêcher les autres d'intenter des poursuites en justice. Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur quelque litige que ce soit. Puisqu'il y a des contestations judiciaires, on peut se poser des questions au sujet de l'efficacité des ententes de règlement et de leur mise en oeuvre.

14.83 Pendant notre vérification, nous avons relevé plusieurs cas de poursuites contre l'État, dont, par exemple, une poursuite venant d'un tiers et trois poursuites, de Premières nations. Une poursuite intentée en 1996 contre le Canada et d'autres parties, afin de réclamer 5,4 milliards de dollars, porte sur le premier règlement de l'ère moderne. Des Premières nations veulent obtenir réparation de violations alléguées des obligations contractées en ce qui concerne :

- les droits ancestraux et les droits institués par des traités;
- la protection socio–environnementale;
- le financement prévu par l'entente pour l'utilisation du territoire, le tourisme, la santé, l'éducation, la formation, l'emploi, la pêche, l'habitation, les immobilisations et autres.

14.84 Dans une autre poursuite intentée en 1997, une Première nation veut se faire dédommager du défaut allégué du Canada d'instituer un office des terres et des eaux en vue de la réglementation de l'utilisation du milieu terrestre et aquatique dans tout le territoire visé par le règlement. Cet office était exigé en vertu de l'entente de règlement conclue en 1992. Les auteurs de la poursuite réclament deux millions de dollars et une ordonnance d'exécution des obligations contractées par le Canada dans le cadre de l'entente.

14.85 Dans une autre poursuite, intentée en 1995, une Première nation allègue que l'État ne lui remet pas sa juste part des redevances d'exploitation des ressources comme l'exigeait l'entente de 1993. Le litige tient à des différences d'interprétation de l'esprit des clauses applicables.

14.86 Dans une poursuite intentée en 1996 par un tiers, celui–ci veut se faire indemniser pour dommages allégués dans la répartition des terres, arrêtée par des ententes de règlement. Le Canada et l'autre secteur de compétence qui est partie à ce règlement ne s'entendent pas sur la responsabilité de l'indemnisation prévue par l'entente. Les deux gouvernements ont ensuite réglé leur différend, mais le tiers n'a toujours pas reçu l'indemnité demandée.

14.87 Affaires indiennes et du Nord Canada, de concert avec les autres parties aux règlements, selon le cas, devrait :

- **s'assurer que les plans de mise en oeuvre convenus indiquent suffisamment en détail les délais, les coûts des projets et leur partage;**
- **régler les questions de l'information fragmentaire, d'intégralité des rapports et de leur préparation en temps opportun;**
- **évaluer régulièrement et en temps opportun la mise en oeuvre des règlements.**

Coûts liés à la conclusion et à la mise en oeuvre des ententes de règlement

14.88 Il importe d'établir et de communiquer des données exactes et complètes sur les coûts pour mieux assurer la rentabilité (rapport efficacité–coût) du processus des revendications, l'obtention de résultats et la reddition de comptes au Parlement. On a aussi besoin de données sur les coûts pour dresser les budgets de mise en oeuvre et déterminer les sources de financement.

14.89 Le Ministère ne communique pas les coûts complets de la conclusion et de la mise en oeuvre d'ententes de règlement. Bien que les coûts afférents aux volets d'indemnisation financière des règlements soient généralement connus, les autres coûts liés à ces mêmes règlements n'ont été déterminés que partiellement ou ne l'ont pas été du tout. Il peut s'agir des coûts de conclusion d'une entente, de la valeur éventuelle des droits transférés de propriété des terres et d'accès aux terres, des frais consolidés des autres ministères fédéraux associés au processus des revendications, des coûts des divers projets relevant de tous les secteurs de compétence et découlant des plans de mise en oeuvre ou des coûts de partage des ressources et des recettes. Dans certains cas, seuls les coûts estimatifs peuvent être cernés. À notre avis, s'il est impossible d'établir les coûts réels, on devrait communiquer ce fait de manière qu'on sache précisément dans quelle mesure les parties à une revendication doivent répondre de la conclusion et de la mise en oeuvre des ententes.

14.90 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait communiquer et déclarer les coûts complets de la conclusion et de la mise en oeuvre d'ententes de règlement et les comparer aux chiffres des budgets correspondants.

Commission des traités de la Colombie–Britannique

14.91 La Région de la Colombie–Britannique est unique par sa façon d'aborder la négociation de traités. Son orientation est définie par la Commission des traités de la Colombie–Britannique (CTCB), dont le projet de création par le gouvernement fédéral, le gouvernement de la Colombie–Britannique et le Sommet des Premières nations, remonte à 1992.

14.92 En 1993, la CTCB a commencé à recevoir des déclarations d'intention de Premières nations désireuses de négocier des traités. Son but est de faciliter la négociation de traités et d'ententes connexes. Elle est notamment appelée :

- à recevoir les déclarations d'intention et à juger si les parties sont prêtes à entreprendre la négociation d'un traité en fonction de critères établis d'avance;
- à encourager le déroulement rapide des négociations et à surveiller les progrès accomplis;
- à affecter des fonds aux Premières nations;
- à aider les parties à obtenir des services de règlement des différends;
- à tenir un dossier public sur les négociations;
- à produire des rapports annuels devant être publiés et déposés au Parlement, à l'assemblée législative de la Colombie–Britannique et au Sommet des Premières nations.

14.93 La Commission ne rend pas d'ordonnances exécutoires, ne fixe pas de limites territoriales, n'arbitre pas de différends ni ne négocie au nom d'une partie quelconque.

14.94 À titre de représentant du gouvernement fédéral dans les revendications territoriales en Colombie–Britannique, le Bureau fédéral de négociation des traités d'Affaires indiennes et du Nord Canada ne négocie pas de

traités modernes avec une Première nation qui ne passe pas par le processus de négociation de la CTCB. En pareil cas, le seul recours qui s'offre à la bande, c'est la contestation judiciaire. En juillet 1998, on comptait 74 bandes sur un total de 197 qui, dans cette province, n'avaient pas mené leurs négociations dans le cadre de ce processus.

14.95 Le processus de négociation des traités de la CTCB comporte six étapes qui sont décrites à la pièce 14.7. Affaires indiennes et du Nord Canada s'en remet à la Commission pour l'acceptation des Premières nations dans ce processus. En juillet 1998, 36 dossiers de négociation sur 51 se trouvaient à l'étape 4 (entente de principe) et 15, à des étapes antérieures.

Pièce 14.7

Processus en six étapes de négociation d'un traité de la Commission des traités de la Colombie–Britannique

Le processus d'un traité comporte :

1) la production d'une déclaration d'intention par une Première nation;

2) la préparation des négociations, y compris le fait d'établir si les parties sont prêtes à négocier;

3) la négociation d'une entente–cadre;

4) la négociation d'une entente de principe;

5) la négociation d'un traité;

6) la mise en oeuvre d'un traité.

Source : Commission des traités de la Colombie–Britannique

14.96 La Commission a déterminé plusieurs aspects à étudier dans le processus de négociation d'un traité :

- revendications en chevauchement (plus d'une Première nation);
- différences de capacité de règlement entre les Premières nations;
- nécessité de consulter davantage les tiers et de mieux les renseigner;
- à–propos du moment choisi pour suspendre les négociations en cas de poursuites;
- capacité des gouvernements de la Colombie–Britannique et du Canada d'amorcer des négociations multiples et simultanées, et ressources dont ils disposent pour le faire;
- suffisance du financement octroyé aux Premières nations pour mener leurs négociations.

14.97 Les Premières nations qui mènent leurs négociations dans le cadre de ce processus peuvent recevoir un financement sous forme de prêts remboursables (80 p. 100) et de contributions (20 p. 100). Le Canada fournit tous les prêts et 60 p. 100 des contributions. Le gouvernement de la Colombie–Britannique verse 40 p. 100 des contributions. La Commission prend ses décisions de financement en fonction des ressources disponibles.

14.98 Au début de 1998, le Canada avait octroyé 90 millions de dollars en vue du financement de la négociation de traités depuis 1994-1995. Aucune entente de règlement n'avait encore été conclue dans le cadre de ce processus. La CTCB a indiqué qu'elle n'avait pas le mandat de fixer des délais de négociation. On peut se demander ce qu'il faudra prévoir en temps et en coût pour régler les demandes de 123 bandes qui ont manifesté de l'intérêt pour conclure des traités.

Non–parties à une revendication

14.99 Les revendications réglées peuvent influer sur les non–parties à l'entente. On peut songer, par exemple, à des entreprises petites mais importantes comme les pourvoiries, à des entreprises plus grandes comme les exploitations minières ou à des Premières nations qui ne sont pas parties à une entente, mais dont les intérêts territoriaux ou autres ont aussi à voir avec les terres visées par le règlement.

14.100 Pour certains types d'entreprises sur certaines terres visées par des règlements, il y a des indications selon lesquelles les entreprises en question n'auraient guère eu voix au chapitre dans les décisions prises concernant la répartition des terres et les autres dispositions des ententes.

14.101 Dans un cas, une association de 20 entreprises touristiques alléguait notamment que les terres octroyées bloquaient ses zones habituelles d'exploitation, empêchant tout accès efficace au gros gibier et entravant donc les activités de ses entreprises. Elle pensait aussi que, dans la négociation d'ententes de règlement, on avait négligé tout ce qui est utilisation historique non autochtone de terres et que la population en général n'avait pas été convenablement représentée.

14.102 Une autre association se disait inquiète parce que les gens n'étaient pas consultés suffisamment dans le processus des revendications et qu'on ignorait comment on découpait les terres aux fins des règlements.

14.103 Nous ne nous prononçons pas sur ces opinions et convenons que d'autres types d'entreprises pourraient adopter un autre point de vue.

Vues de certaines Premières nations qui sont parties à des revendications territoriales globales

14.104 Étant donné le rôle que des Premières nations ont à jouer dans le règlement de leurs revendications, nous voulions obtenir leurs points de vue sur le processus des revendications et les résultats obtenus (voir la pièce 14.8). Là encore, nous ne nous prononçons pas sur les avis exprimés.

Pièce 14.8

Vues de certaines Premières nations qui sont parties à des revendications territoriales globales

- L'entente finale ne porte pas sur toutes les questions des revendications; les questions d'accession à l'autonomie gouvernementale demeurent sans solution et une trop grande partie de l'entente prête à interprétation.
- Le défaut du Canada d'instituer les offices prévus des terres et des eaux est un sujet d'inquiétude.
- Le règlement a créé de l'emploi dans la région et la répartition des sommes versées à titre d'indemnité a permis de démarrer de nouvelles entreprises.
- L'inefficience du processus de règlement a coûté à la collectivité 31 p. 100 de la valeur des indemnités versées.
- Les principes en évolution de la common law, les négociations d'accession à l'autonomie gouvernementale et l'entente de règlement des revendications ne sont pas en harmonie, ce qui accroît l'incertitude.
- Le libellé de l'entente de règlement est ambigu, d'où la nécessité de recourir aux dispositions de règlement des différends.
- Le plan de mise en oeuvre ne peut être réalisé dans un délai raisonnable car le financement assuré aux Premières nations en vue de la mise en oeuvre ne suffit pas.
- Le financement n'a pas été établi après évaluation du coût des responsabilités et des activités décrites dans le plan, mais était «

à prendre ou à laisser ».

- La mise en oeuvre n'est pas efficiente et les relations entre les parties après le règlement ne sont pas harmonieuses.
- On ne s'occupe pas convenablement des questions d'accession à l'autonomie gouvernementale à en juger par l'entente de règlement et le plan de mise en oeuvre.
- Il y a des avantages à une entente parallèle d'accession à l'autonomie gouvernementale, « mais mettre en oeuvre une entente finale de règlement, c'est comme remonter à l'aviron un courant très puissant. »

Source : Bureau du vérificateur général du Canada

Conclusion

14.105 Le règlement des revendications territoriales globales pose un énorme défi pour l'ensemble des participants. La volonté politique, les attentes et la bonne foi de toutes les parties qui négocient peuvent directement influer sur la teneur des ententes de règlement, les délais de conclusion et de mise en oeuvre des ententes, la rentabilité (rapport efficacité–coût) de tout le processus et les résultats globaux obtenus.

14.106 Dans l'examen des objectifs fixés par le gouvernement pour la négociation d'ententes de règlement de revendications territoriales, ainsi que de la façon d'atteindre ces objectifs, nous sommes parvenus à la conclusion que, si la passation d'une entente constitue un jalon important, elle ne représente pas l'aboutissement complet du processus. Il est possible de résoudre certaines questions fondamentales.

14.107 À notre avis, le succès ultime des traités de l'ère moderne actuels et futurs reposera largement sur la façon dont les parties définiront leurs attentes et y donneront suite en vue d'obtenir une certitude et une clarification des droits de toutes les parties. Ajoutons que la satisfaction des parties à l'égard des progrès et des résultats de la mise en oeuvre des ententes de règlement contribuera grandement à déterminer les avantages à long terme de la négociation de telles ententes.

14.108 Comme un nombre appréciable de revendications ne sont toujours pas réglées, Affaires indiennes et du Nord Canada doit s'attaquer aux questions et aux préoccupations que nous avons soulevées dans ce chapitre et qui sont de son ressort.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est déterminé à résoudre les questions de revendications territoriales et de droits et titres ancestraux des Autochtones par la voie de la négociation plutôt que par celle des tribunaux. Cette démarche a été entérinée en 1997 par la Cour suprême du Canada lors de sa décision dans la cause* Delgamuukw. *La Cour a alors conclu :* « Il faut se rendre à l'évidence, nous sommes tous ici pour y rester ». *La première entente de revendications territoriales des temps modernes ou traité, la* Convention de la Baie James et du Nord québécois, *a été conclue en 1975. Depuis, douze ententes finales de revendications territoriales, une entente de principe et 41 ententes–cadres ont été conclues dans diverses régions canadiennes qui n'étaient pas touchées antérieurement par des traités.*

Dans son rapport, le vérificateur général a examiné des traités négociés au cours des 20 dernières années et plus, principalement dans les années 70 et 80. Il souligne certaines lacunes des politiques et pratiques du passé qui ont considérablement évolué pendant cette période. Par exemple, comme le fait remarquer le vérificateur général, toutes les ententes conclues depuis 1986 comportent des plans de mise en oeuvre élaborés par les parties. Dans le cas des ententes conclues avant 1986, le Ministère s'est efforcé après coup de négocier avec les autres parties des ententes de mise en oeuvre et ce, avec succès dans la plupart des cas.

Nous sommes d'accord avec le vérificateur général lorsqu'il affirme qu'il y a toujours place à l'amélioration dans le suivi de la mise en oeuvre des ententes et la production de rapports à cet effet. Le Ministère s'efforce

constamment d'améliorer ses pratiques, de concert avec les autres participants et parties intéressées. Au début des années 90, le Ministère a instauré un système rigoureux et polyvalent de suivi et de rapport relatif aux plans de mise en oeuvre. Le Ministère prépare aussi à chaque année un rapport global sur la mise en oeuvre de toutes les ententes. Ce rapport est déposé au Parlement et mis à la disposition du public. De plus, plusieurs ententes prévoient des examens quinquennaux exhaustifs. Le premier de ces examens, suite à l'entente conclue avec les Gwich'ins en 1992, est présentement en cours.

La démarche adoptée par le gouvernement pour établir la certitude sur les terres et ressources a aussi considérablement évolué depuis les années 70, alors que l'État pouvait abolir les titres ancestraux. La Loi constitutionnelle de 1982 *protège maintenant les droits ancestraux existants des Autochtones d'une telle action unilatérale de la part du gouvernement. Les dernières ententes de revendications territoriales reflètent une évolution dans ce domaine. Toutes les parties s'efforcent de définir en termes juridiques des moyens d'assurer la certitude sur les terres et ressources. Le fait qu'aucune cause n'ait encore été portée devant les tribunaux sur la question des titres ancestraux dans les régions couvertes par les traités modernes augure bien quant à l'obtention de la certitude juridique. Cependant, comme l'a fait remarquer le vérificateur général, la satisfaction de toutes les parties à l'égard des ententes négociées et de leur mise en oeuvre contribuera davantage à établir la certitude plutôt que la protection légale que recherchent les gouvernements et les groupes autochtones.*

Le processus même de négociation a été considérablement rationalisé au cours des années. Depuis 1986, la négociation d'ententes–cadres comme première étape du processus, étape où les parties s'entendent sur les sujets à couvrir, les procédures de travail et les échéanciers, permet aux parties d'établir de bonnes relations et de clarifier leurs attentes respectives. Plus des deux tiers des Premières nations qui ont adhéré au processus de la Commission des traités de la Colombie–Britannique depuis son établissement en 1993 ont conclu des ententes–cadres et ont entamé la négociation d'ententes de principe.

Toutes les parties conviennent de la nécessité d'accélérer le processus de négociation des traités. En partenariat avec les représentants des groupes autochtones, des gouvernements provinciaux et des autres intéressés, le Ministère est à explorer les moyens d'y arriver tout en respectant les rôles des parties et les relations entre elles afin de maintenir, voire accroître leur confiance dans le processus et les résultats obtenus. Toutefois, étant donné que les négociations de traités visent à résoudre des enjeux complexes ayant une incidence à long terme, les gouvernements, tout comme les groupes autochtones, doivent prendre le temps de s'assurer que les ententes pourront satisfaire adéquatement leurs intérêts à l'avenir.

Un autre sujet abordé est celui de la capacité des groupes autochtones, dont les revendications sont valables, à poursuivre les négociations tout en assumant des responsabilités accrues, telles que la prestation de conseils aux gouvernements sur les diverses propositions de développement affectant leurs territoires traditionnels. Cette question a été soulevée lors de l'examen du processus de la Commission des traités de la Colombie–Britannique et, pour y faire face, le gouvernement fédéral a décidé d'établir dans cette province un fonds spécial visant l'amélioration des capacités des Premières nations. Cette démarche est conforme à la position du gouvernement exprimée dans le document Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, qui constitue la réponse du gouvernement aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones. Dans ce document, le gouvernement entend renouveler les partenariats avec les peuples autochtones, appuyer les gens et renforcer les collectivités et les économies, renforcer l'exercice des pouvoirs par les Autochtones, et établir une nouvelle relation financière.*

Les pratiques internes du Ministère ont également été améliorées. Par exemple, des analyses du potentiel minier des terres qui pourraient faire l'objet d'une entente sont maintenant utilisées pour appuyer les négociations. Le Ministère a aussi tissé des liens horizontaux avec les autres ministères de sorte que ceux–ci collaborent étroitement au processus de négociation des traités et ce, de manière routinière. En particulier, le ministère de la Justice fournit des services d'avocats à temps plein aux équipes de négociation afin de les conseiller à chaque étape. De plus, tous les ministères touchés revoient les propositions des ententes–cadres, des ententes de principe et des ententes finales avant qu'elles ne soient conclues.

Les coûts de négociation et de mise en oeuvre des ententes sont indiqués au Budget principal des dépenses *et dans les rapports annuels sur le rendement de chaque ministère. Ils figurent également dans les* Comptes publics*. De plus, les rapports annuels sur la mise en oeuvre de chaque entente de règlement offrent des résumés fort utiles sur la plus grande partie de ces dépenses. Le Ministère répond à toutes les exigences sur la production de rapports et à toutes les normes de présentation. De plus, le Ministère a joué un rôle de premier plan parmi les ministères fédéraux dans l'amélioration de la présentation de rapports au Parlement, tout particulièrement dans la façon de présenter horizontalement toutes les dépenses effectuées pour les Autochtones dans l'ensemble des ministères. Il reste toutefois que la publication de données financières exhaustives, précises et faciles à comprendre sur les règlements des revendications constitue un défi complexe que nous continuons de relever.*

La population canadienne appuie la négociation d'ententes de revendications territoriales afin de résoudre des mésententes de longue date et de permettre aux Autochtones de participer pleinement à la vie de la société en reprenant la maîtrise de leurs collectivités par le biais d'ententes d'autonomie gouvernementale. De nombreuses leçons ont été tirées de l'expérience des dernières années. Le processus continue d'évoluer au fur et à mesure que de nouveaux modèles sont mis à l'essai et que les parties continuent à s'adapter à des circonstances toujours changeantes. Bien que les enjeux soient de taille et les négociations, complexes, nous continuerons à relever ce défi parce que nous sommes convaincus que la négociation de traités bénéficiera à tous les Canadiens et contribuera à la réputation internationale que s'est taillée le Canada, soit celle d'un pays capable de résoudre ses conflits de manière pacifique.

À propos de la vérification

Objectif

La vérification avait pour principal objectif de déterminer les possibilités d'amélioration de la façon dont on établit, met en oeuvre et communique les règlements de revendications territoriales dans le contexte des objectifs gouvernementaux de règlement.

Étendue et méthode

Les travaux de vérification ont eu lieu dans certaines régions desservies par Affaires indiennes et du Nord Canada où les revendications territoriales globales tiennent toujours une place importante, et notamment dans certaines parties de la Colombie–Britannique, des Territoires du Nord–Ouest et du Yukon. Nous avons aussi étudié certaines questions à l'administration centrale du Ministère à Ottawa. Nous avons en outre enquêté sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre d'une entente de règlement de 1975 au Québec.

Nous avons examiné à des degrés divers quatre ententes de règlement conclues de 1984 à 1993 (cette dernière année étant celle du règlement le plus récent à l'époque où l'équipe de vérification a entrepris son travail). Les ententes en question donnaient la possibilité d'étudier toutes les étapes d'un règlement et de sa mise en oeuvre. La valeur totale de l'indemnisation directe connue dans le cadre de ces quatre ententes s'établit à 350 millions de dollars environ et les terres en propriété autochtone exclusive qui sont visées par les ententes de l'échantillon vérifié sont d'une superficie approximative de 160 000 kilomètres carrés dans le Nord.
Nous nous sommes penchés sur certaines questions relatives à d'autres ententes de règlement.

Nous avons rencontré les membres de la Commission des traités de la Colombie–Britannique pour obtenir un aperçu du mandat de celle–ci, faire le point sur les revendications dans la région et étudier certaines questions. Enfin, nous nous sommes enquis des vues de certaines Premières nations qui sont parties à des revendications territoriales globales, ainsi que de Premières nations touchées par ces revendications.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- les règlements de revendications territoriales globales permettent de chasser l'incertitude et d'obtenir un meilleur développement socio–économique des terres revendiquées, un traitement équitable de toutes les parties et les non–parties, et des mesures raisonnables de clarification des droits et de transfert des ressources financières et autres;

- les politiques et les procédures relatives aux revendications territoriales globales soient appliquées à toutes les revendications selon les intentions du gouvernement et selon les principes de la rentabilité (rapport coût–efficacité) et de la reddition de comptes;

- les ententes de règlement soient conclues en temps opportun et convenablement mises en oeuvre;

- les activités et les résultats en matière de revendications territoriales globales fassent l'objet de rapports appropriés.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young
Directeur principal : Grant Wilson
Directeur : Ted Bonder

Bruce Carroll
Julie Erb
Kathleen Hobbs
Suzanne Moorhead
Marjorie Pound
Anne–Marie Smith

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Grant Wilson.

Chapitre 15

Revenu Canada

Promouvoir l’intégrité au sein du Ministère

Table des matières

	Page
Points saillants	15-5
Introduction	15-7
Objet de la vérification	15-7
Observations et recommandations	15-8
L'environnement à Revenu Canada	15-8
Comme toute autre organisation, Revenu Canada est vulnérable à l'inconduite de ses employés	15-8
Cas d'inconduite	15-11
Des cas d'inconduite sont signalés	15-11
Le Ministère fait enquête sur les cas d'inconduite	15-11
L'inconduite entraîne des mesures disciplinaires et d'autres mesures correctives	15-13
Promouvoir une culture d'intégrité	15-15
L'exemple de la direction est la clé du succès pour promouvoir une culture d'intégrité	15-15
Renseignements fournis aux employés	15-16
Formation en éthique	15-17
Pratiques de dotation en personnel	15-18
Secteurs à améliorer	15-18
Certains obstacles font que les cas d'inconduite ne sont pas toujours signalés	15-19
Application des mesures disciplinaires	15-20
Les mesures correctives sont lentes à venir et trop focalisées	15-22
Le Ministère ne contrôle pas dans quelle mesure ses employés comprennent la conduite qu'on attend d'eux	15-23
Il faut améliorer l'information destinée aux employés	15-24
La formation en éthique est inégale	15-25
Conclusion	15-26

À propos de la vérification 15-27

Pièces

15.1 Coupures de presse 15-8
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)

15.2 Genres d'incidents signalés 15-9
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)

15.3 Traitement des incidents, du signalement de l'inconduite aux mesures disciplinaires finales 15-12
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)

15.4 Exemple d'un employé vigilant de Revenu Canada 15-13

15.5 Mesures disciplinaires 15-14
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)

15.6 Valeurs adoptées par Revenu Canada 15-16

15.7 Mesures suggérées par des employés pour encourager le signalement des cas d'inconduite 15-20

15.8 Temps écoulé entre la fin d'une enquête et l'application effective des mesures disciplinaires finales 15-21
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)

Revenu Canada

Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère

Points saillants

15.1 La réussite des programmes de Revenu Canada dépend en grande partie de l'observation volontaire de la loi par les particuliers et les entreprises. Nous croyons que la façon dont les clients perçoivent la conduite des employés de Revenu Canada constitue l'un des nombreux facteurs qui influent sur cette observation volontaire. Une organisation comme Revenu Canada, avec ses opérations décentralisées et le rôle considérable qu'y joue le jugement de ses employés, doit prendre des précautions propres à réduire au minimum le risque d'inconduite de son personnel. Notre vérification a porté sur les différents moyens pris par le Ministère afin de promouvoir l'intégrité chez ses employés.

15.2 Ensemble, tous ces moyens constituent un important fondement pour la promotion de l'intégrité à Revenu Canada. Le Ministère enquête sur les cas d'inconduite; les employés dont l'inconduite est dûment constatée subissent des mesures disciplinaires; et, dans l'ensemble, lorsque des incidents font ressortir des lacunes, la direction prend des mesures appropriées pour prévenir les cas d'inconduite semblables. De plus, en distribuant des énoncés de sa mission, de sa vision et de ses valeurs ainsi que trois brochures clés sur la conduite du personnel, Revenu Canada déploie d'importants efforts pour promouvoir une culture d'intégrité. La plupart des employés ont reçu une certaine formation officielle concernant la conduite qu'on attend d'eux.

15.3 Il y a des secteurs où des améliorations aideraient Revenu Canada à renforcer ce fondement solide. Parce que la procédure relative aux mesures disciplinaires est parfois lente, son effet de dissuasion contre des inconduites semblables s'en trouve peut–être affaibli. La direction prend des mesures pour combler les lacunes révélées par des incidents mais, parfois, les mesures prises sont lentes à venir et visent des lacunes essentiellement locales plutôt que des situations à corriger dans l'ensemble du Ministère. De surcroît, l'information donnée au sujet des valeurs et de la conduite professionnelle n'est pas présentée d'une manière qui permettrait de l'assimiler aisément, et la formation dans le domaine est inégale. Le Ministère prend peu de mesures pour vérifier jusqu'à quel point ses employés comprennent ses attentes en matière de conduite et de valeurs. Il n'a pas non plus désigné une personne que les employés pourraient consulter en toute confidentialité au sujet de questions d'intégrité.

Introduction

15.4 La réussite des fonctions administratives de Revenu Canada relatives aux impôts et taxes, aux paiements de transfert, aux douanes et à l'application des politiques commerciales dépend surtout de l'observation volontaire des lois pertinentes par les particuliers et les entreprises. Par exemple, les particuliers sont censés déclarer leurs revenus exactement et payer l'impôt prévu par la loi; les voyageurs qui entrent au Canada sont censés déclarer la nature et la valeur de certains articles qu'ils apportent au pays et payer tout droit de douane prévu par la loi. Revenu Canada a différents programmes de facilitation pour favoriser l'observation de la loi et des programmes d'exécution pour repérer les clients qui n'observent pas la loi. Toutefois, dans la plupart des cas, le Ministère ne compte pas tant sur ces programmes, mais s'attend plutôt à ce que l'immense majorité des gens s'acquittent volontairement de leurs obligations.

15.5 Nous croyons que la façon dont la conduite des employés de Revenu Canada est perçue par les particuliers et les entreprises constitue l'un des facteurs qui fait augmenter la probabilité de l'observation volontaire. L'intégrité au sein de l'organisation est donc un atout dont l'utilité provient en partie du fait qu'elle influe sur le comportement des personnes avec qui Revenu Canada entretient des relations d'affaires. Comme les avoirs matériels et financiers, l'intégrité au sein de l'organisation nécessite investissement ainsi que protection et entretien. La présente vérification a porté sur l'efficacité avec laquelle Revenu Canada gère ce capital que nous appelons « l'intégrité au sein de l'organisation ».

Objet de la vérification

15.6 Il n'y a pas de définition particulière ou uniforme du contrôle interne des organisations. Dans son sens le plus étroit, le contrôle interne consiste à veiller à ce que des procédures précises soient suivies. Dans son sens le plus large, il consiste à créer les conditions qui permettent d'atteindre les objectifs de l'organisation. Cela donne à penser que Revenu Canada, par son contrôle interne visant à réduire au minimum la fréquence des incidents d'inconduite de la part de ses employés, fait agir des éléments divers sur le problème. Lors de vérifications antérieures de Revenu Canada, nous avons examiné certains aspects des systèmes de contrôle interne du Ministère. Nous avons fait des recommandations sur ces contrôles internes, lorsque nous le jugions nécessaire, et nous avons effectué le suivi des mesures prises à la suite de nos recommandations. Dans la présente vérification, nous avons examiné des éléments qui se répartissent en deux catégories : des éléments de la culture organisationnelle du Ministère, laquelle comprend ce qu'on pourrait appeler le « contrôle interne officieux », et des éléments qui constituent les leçons tirées des incidents qui se sont produits.

15.7 Lorsqu'elles conçoivent des systèmes de contrôle interne, les organisations cherchent habituellement à éliminer les occasions d'inconduite des employés. En considérant la culture organisationnelle, nous avons examiné essentiellement ce qui retient les employés de mal se conduire même lorsque l'occasion se présente. Les contrôles internes ne peuvent fonctionner sans des mesures officielles et officieuses d'incitation à la probité; une culture d'intégrité bien vivante fournit aux employés des balises pour leur conduite. En considérant les leçons tirées des cas d'inconduite, nous avons examiné surtout un important processus par lequel une organisation fait en sorte que ses politiques, ses procédures et ses systèmes répondent aux menaces qu'elle vient de découvrir dans son environnement.

15.8 Il s'agit, dans ce chapitre, de notre deuxième rapport sur des travaux effectués au sujet de la déontologie dans la fonction publique. Le premier, un rapport d'étude présenté en mai 1995, traitait de la sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement. Nous y proposions un cadre d'éthique pour l'appareil gouvernemental. Des éléments de ce cadre, notamment un énoncé de principes, le leadership et la formation, étaient également abordés dans cette vérification. Le sujet de l'éthique professionnelle dans l'appareil gouvernemental est un thème important, qui continuera d'exiger notre attention.

15.9 Notre vérification a porté principalement sur trois des secteurs d'activité opérationnels du Ministère ? les recouvrements, la vérification et les douanes ? ainsi que sur certaines fonctions de l'Administration centrale. D'autres précisions sur l'objectif, l'étendue et les critères de la vérification sont données à la fin du chapitre, à la rubrique **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

L'environnement à Revenu Canada

Comme toute autre organisation, Revenu Canada est vulnérable à l'inconduite de ses employés

15.10 Le lecteur n'apprend rien de bien nouveau quand il lit que Revenu Canada est vulnérable à l'inconduite de ses employés. Au cours des dernières années, plusieurs incidents ont été portés à la connaissance du public (voir la pièce 15.1).

- Par ses efforts trop vigoureux pour recouvrer une créance de Revenu Canada, un agent des recouvrements a plongé le débiteur dans le péril financier et la détresse.
- Un gestionnaire a accepté un pot–de–vin d'un contribuable soupçonné d'évasion fiscale, en échange de l'abandon de l'enquête contre le contribuable.
- Un agent des recouvrements a monté un stratagème lui permettant de réclamer des remboursements frauduleux de taxe sur les produits et services.
- Un gestionnaire s'est entendu avec plusieurs employés pour que ceux–ci présentent des demandes frauduleuses de rémunération d'heures supplémentaires; il recevait ensuite une commission occulte de ces employés.
- Un agent de douane a été accusé d'agir comme complice dans l'exécution d'un stratagème où des spiritueux destinés à l'exportation (et donc non assujettis à la taxe d'accise) étaient détournés en vue d'être utilisés au Canada.
- Un gestionnaire a tenté de convaincre plusieurs entrepreneurs de présenter des réclamations frauduleuses pour les travaux effectués pour le compte du Ministère et de lui verser une commission occulte.

Pièce 15.1 n'est pas disponible, voir le Rapport.

15.11 Nous avons examiné la documentation relative à chacun des 285 incidents d'inconduite possible signalés à la Direction de la sécurité de Revenu Canada au cours de la période allant du 1er janvier 1995 au 30 juin 1996. Les résultats de cet examen donnent un aperçu des façons dont Revenu Canada est vulnérable à l'inconduite de ses employés.

15.12 Les genres d'incidents le plus souvent signalés sont indiqués à la pièce 15.2. Bon nombre de ces incidents impliquent clairement un ou plusieurs employés, mais tel n'est pas le cas de certains autres incidents. Le vol constitue un excellent exemple d'incident qui n'implique pas nécessairement des employés, car le Ministère ne connaît pas toujours l'identité du voleur. À la fin de notre examen des incidents signalés, 69 des 285 incidents avaient été renvoyés à l'extérieur du Ministère. Quant aux autres, l'inconduite avait été confirmée et l'employé contrevenant avait été identifié dans 96 cas; l'inconduite d'un employé ou l'identité de l'employé contrevenant n'avait pas été confirmée dans 115 cas; et l'enquête se poursuivait dans cinq cas.

Pièce 15.2 n'est pas disponible, voir le Rapport.

15.13 Il est difficile de tirer des conclusions concernant le taux d'incidents. Du fait que Revenu Canada compte environ 40 000 employés, 285 incidents en 18 mois ne semble pas un nombre très élevé. Par contre, des études théoriques d'autres secteurs de la société fournissent de fortes raisons de croire que le nombre de cas d'inconduite signalés est de beaucoup inférieur au nombre de cas d'inconduite qui se produisent effectivement.

15.14 Nous croyons que la nature des activités de Revenu Canada le rend plus vulnérable que beaucoup d'autres ministères et organismes à certaines formes d'inconduite des employés. Comme les autres ministères qui emploient des agents de la paix, Revenu Canada est vulnérable dans ses activités douanières. De plus, Revenu Canada est sans rival parmi les ministères pour ce qui est de l'ampleur de ses activités de recouvrement et de vérification, activités qui le rendent très vulnérable à l'inconduite du personnel.

15.15 Le chef du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique du gouvernement fédéral a indiqué deux facteurs qui peuvent exiger d'un fonctionnaire un degré d'intégrité élevé : le fait qu'il doit faire preuve de jugement et exercer un pouvoir discrétionnaire en prenant des décisions et le fait qu'il appartient à un service décentralisé et que des pouvoirs lui sont délégués. Ces deux facteurs sont présents à Revenu Canada. L'agent des recouvrements qui négocie un calendrier de versement avec un débiteur fiscal, le vérificateur qui établit la cotisation d'un contribuable et l'inspecteur des douanes qui fouille un voyageur à son arrivée au Canada ont tous à faire appel à leur jugement et à exercer un pouvoir discrétionnaire.

15.16 Nous avons complété notre analyse des incidents signalés en obtenant des renseignements sur ce que les employés pensent des genres de vulnérabilité auxquels le Ministère est confronté et des précautions qu'il prend pour se protéger à cet égard. Nous avons obtenu ces renseignements en menant des interviews directes auprès de 174 employés sélectionnés dans différents paliers hiérarchiques, différentes fonctions d'exécution et diverses régions géographiques de Revenu Canada, de manière à constituer un échantillon choisi à dessein. Les employés ont mentionné des genres de vulnérabilité très semblables à ceux qu'a révélés notre analyse des incidents signalés. Soixante–deux pour cent des employés interrogés trouvaient excellentes ou très bonnes les précautions prises par le Ministère relativement aux vulnérabilités indiquées. Une autre tranche de 28 p. 100 jugeaient ces précautions suffisantes.

15.17 La gestion des risques fait partie intégrante d'une bonne gestion. Elle suppose que la direction détermine et évalue les risques ou les vulnérabilités auxquels l'organisation est exposée et prend des mesures en conséquence. Les gestionnaires de Revenu Canada appliquent des éléments de gestion des risques, mais le Ministère reconnaît la nécessité de rendre le processus plus officiel. Revenu Canada a maintenant une ébauche de politique de gestion des risques qui englobe les risques de toutes sources, de l'intérieur ou de l'extérieur du Ministère, y compris les risques de manquement à l'éthique de la part des employés. Afin de bien faire comprendre la nécessité de systématiser sa gestion des risques, le Ministère a tenu plusieurs ateliers et il fait actuellement l'essai–pilote d'un cours de formation.

Cas d'inconduite

15.18 Nous avons discuté de certaines façons dont Revenu Canada est vulnérable à l'inconduite de ses employés. Le Ministère a des systèmes de contrôle interne pour se protéger des abus, mais ce serait manquer de réalisme que de s'attendre à ce que les cas d'inconduite puissent être entièrement éliminés d'un organisme de la taille de Revenu Canada, avec les activités qu'il exerce. Des cas d'inconduite peuvent se présenter et se présentent effectivement dans toutes les régions et à tous les paliers hiérarchiques du Ministère. Tous les secteurs de Revenu Canada doivent donc avoir les moyens de prendre des mesures en cas d'incident, ce qui suppose en premier lieu que l'on sache qu'un incident a eu lieu. C'est seulement alors que le Ministère peut faire enquête, imposer des mesures disciplinaires au contrevenant et prendre des dispositions pour que des incidents semblables ne se reproduisent pas. La pièce 15.3 donne un aperçu du processus pour le traitement des incidents, de leur signalement jusqu'aux mesures disciplinaires finales.

Pièce 15.3 n'est pas disponible, voir le Rapport.

Des cas d'inconduite sont signalés

15.19 Nous avons constaté qu'un large éventail de personnes ont décelé et signalé des incidents. Alors que près du tiers des incidents que nous avons examinés avaient été signalés par des personnes de l'extérieur de Revenu Canada, les deux autres tiers l'ont été par des gestionnaires et d'autres employés du Ministère. Deux facteurs encouragent les gens à signaler les cas d'inconduite : d'abord, savoir quoi signaler et à qui s'adresser pour le faire; ensuite, un milieu de travail qui soutient l'employé qui signale l'inconduite.

15.20 Les employés de Revenu Canada que nous avons interrogés savaient qu'ils devaient signaler les cas d'inconduite. Quand nous leur avons demandé quelles mesures ils étaient censés prendre lorsqu'ils prenaient connaissance d'un incident, presque 75 p. 100 ont répondu qu'ils devaient en aviser la direction ou un superviseur. La deuxième réponse la plus fréquente (17 p. 100) a été que l'employé devait signaler l'incident à la Direction de la sécurité. Ce sont là les deux lignes de conduite recommandées dans la brochure du Ministère sur la sécurité.

15.21 La mesure dans laquelle une organisation appuie ceux qui signalent les infractions à ses propres règles est un bon indice à la fois de l'engagement de l'organisation relativement à ses règles et de sa crédibilité auprès de ses employés. Soixante–dix pour cent des employés du Ministère interrogés trouvaient que leur milieu de travail les encourageait beaucoup à signaler les infractions, et vingt pour cent l'ont déclaré quelque peu favorable à cet égard.

Le Ministère fait enquête sur les cas d'inconduite

15.22 Lorsqu'un incident comportant peut–être de l'inconduite est signalé, le Ministère enquête afin de déterminer s'il y a vraiment eu inconduite et si les contrevenants peuvent être identifiés avec certitude (voir la pièce 15.4). À Revenu Canada, le service d'enquête central est la Direction de la sécurité du Ministère, à l'Administration centrale. En discutant du cas, la Direction de la sécurité et la direction du bureau local déterminent qui enquêtera sur l'incident signalé. Selon la nature de l'incident et l'expertise nécessaire, il peut s'agir de la Direction de la sécurité, de la direction du bureau local ou de l'autorité policière compétente. La Direction de la sécurité a effectué l'enquête dans presque 60 p. 100 des incidents que nous avons examinés. Les vols de liquidités doivent être signalés à la police locale, tandis que les cas de corruption de fonctionnaire doivent être confiés à la Gendarmerie royale du Canada. La direction locale peut se charger des cas de harcèlement.

Pièce 15.4

Exemple d'un employé vigilant de Revenu Canada

Signalement d'un écart de conduite d'un employé d'un autre bureau

Dans un cas, un agent vigilant du service téléphonique de renseignements du Ministère a signalé un commentaire suspect fait par un client. Le client, qui avait une entreprise d'établissement de déclarations, avait communiqué avec Revenu Canada pour une demande de renseignements courante. Il a indiqué qu'il savait que des déclarations qu'il avait transmises comportaient des erreurs et voulait des explications. Il a déclaré avoir été informé des erreurs par un employé de Revenu Canada qu'il connaissait. L'agent a soupçonné que la personne que le client connaissait avait mal agi en donnant ces renseignements et a demandé qu'une enquête soit faite. L'enquête a révélé que l'employé de Revenu Canada avait effectivement enfreint les règles du Ministère en accédant à des renseignements sur des contribuables et en les divulguant à quelqu'un qu'il connaissait.

Source : Revenu Canada

15.23 La direction du bureau local est censée signaler immédiatement les incidents à la Direction de la sécurité. Celle–ci a besoin de renseignements à jour pour pouvoir, chaque semaine, mettre la haute direction du Ministère au courant de toutes les infractions à la sécurité. Malgré la règle voulant que les incidents soient signalés immédiatement, dans 68 p. 100 des cas que nous avons examinés, la Direction de la sécurité n'avait pas été avisée de l'incident au cours des trois jours suivants. Comme on pouvait s'y attendre, la gravité de l'incident semble influer sur la rapidité avec laquelle l'incident est signalé : pour les incidents les plus graves, la Direction de la sécurité était avertie immédiatement dans un plus grand nombre de cas.

15.24 De fait, ce sont surtout les infractions les plus graves qui ont été signalées à la Direction de la sécurité. Il existe une tendance à régler beaucoup de cas d'infraction au niveau local, ou officieusement, au lieu de les signaler dès le début à la Direction de la sécurité. On relève cette tendance dans d'autres organisations également. Dans la plupart des organisations, il y a beaucoup plus d'infractions légères aux règles que d'infractions graves.

15.25 Quel que soit le palier de Revenu Canada par lequel l'enquête a été menée, nous avons constaté que celle–ci a commencé relativement tôt. Près des deux tiers des enquêtes que nous avons examinées ont débuté dans les sept jours suivant la découverte de l'incident; un tiers des enquêtes ont même été amorcées dans un délai d'un jour. La durée des enquêtes effectuées par Revenu Canada s'échelonnait d'un jour (principalement pour les vols confiés à la police locale) à environ neuf mois. La plupart ont été terminées en 60 jours au plus.

L'inconduite entraîne des mesures disciplinaires et d'autres mesures correctives

15.26 Lorsqu'il termine une enquête, l'enquêteur présente son rapport au gestionnaire du bureau où l'incident s'est produit, et le gestionnaire détermine les mesures disciplinaires à appliquer s'il y a lieu. Les mesures disciplinaires peuvent servir à l'une ou l'autre de deux fins, ou aux deux. Le plus souvent, elles visent à dissuader le contrevenant et les autres employés de commettre des infractions semblables à l'avenir. Toutefois, dans de rares circonstances, il s'agit de pénaliser le contrevenant pour une infraction donnée. La réussite des mesures disciplinaires ne peut se juger que par la mesure dans laquelle les deux fins prévues sont atteintes.

15.27 À Revenu Canada, c'est le gestionnaire délégué du contrevenant, de concert avec un conseiller en relations de travail et, s'il y a lieu, avec d'autres fonctionnaires du Ministère, qui détermine les mesures disciplinaires qu'exige chaque incident. Les directives données aux cadres du Ministère révèlent le principe selon lequel les mesures disciplinaires doivent être d'autant plus sévères que l'infraction commise est plus grave (voir la pièce 15.5). Nous avons constaté que la sévérité des mesures disciplinaires tendait à croître avec la gravité de l'incident, mais que la corrélation entre les deux restait faible. La faiblesse de la corrélation s'explique en partie par le fait que le Ministère tient compte de plusieurs facteurs pour déterminer les mesures disciplinaires qui conviennent, par exemple la nature et la gravité de l'inconduite ainsi que les antécédents de l'employé concerné.

Pièce 15.5 n'est pas disponible, voir le Rapport.

15.28 Les employés ont le droit de formuler des griefs relativement aux mesures disciplinaires qui leur sont appliquées. La procédure relative aux griefs compte quatre paliers possibles à l'intérieur du Ministère. Si l'employé n'est pas satisfait de la décision rendue au sujet des mesures disciplinaires - lesquelles peuvent comporter une suspension, un congédiement ou une peine pécuniaire - il peut demander un arbitrage à l'extérieur du Ministère.

15.29 Un grief a été entendu dans 40 p. 100 des cas de mesures disciplinaires que nous avons examinés. Plus de 85 p. 100 des griefs sont parvenus au dernier palier ministériel de la procédure relative aux griefs ou à l'arbitrage.

15.30 Il est intéressant de noter que, parmi les cas que nous avons examinés, ceux qui se rapportaient aux infractions les plus graves avaient tendance à parcourir les étapes du signalement et de l'enquête plus rapidement que les cas se rapportant aux infractions plus légères, mais tendaient à progresser beaucoup plus lentement aux étapes des mesures disciplinaires et des griefs. Il semble y avoir un lien entre la gravité de l'infraction et le temps

qu'il faut pour appliquer une mesure disciplinaire finale. Cela est attribuable en partie au fait que les cas graves risquent, plus que les cas légers, d'entraîner la présentation d'un grief.

15.31 Les mesures disciplinaires ne sont pas les dernières mesures que le Ministère doit prendre relativement aux cas d'inconduite. Il lui faut encore combler les lacunes que l'incident a mises en évidence afin de prévenir tout autre incident semblable. Il peut s'agir de faiblesses dans les systèmes et les contrôles prévus par les procédures ou dans les renseignements et la formation donnés aux employés.

15.32 Nous avons étudié les cas d'inconduite comportant des indices de lacunes à combler afin de déterminer quelles mesures la direction avait prises. Dans la plupart des cas examinés, la direction avait pris des mesures afin de combler les lacunes observées. Dans l'ensemble, les mesures prises étaient appropriées.

15.33 Les paragraphes qui précèdent montrent que Revenu Canada réagit de façon résolue et responsable aux cas d'inconduite grave. Nous ne connaissons aucun incident grave pour lequel le Ministère n'aurait pas entrepris une enquête, pris des mesures disciplinaires ou appliqué des correctifs afin de combler toute lacune dans les contrôles, qui aurait permis que l'incident se produise. Il est vrai que nous avons relevé certains secteurs susceptibles d'améliorations (voir les paragraphes 15.54 à 15.87), mais nous ne voulons pas sous–estimer les pratiques saines qui sont actuellement en place.

15.34 Si nous avons voulu, dans les premières pages du chapitre, traiter de l'expérience du Ministère en fait de cas d'inconduite, c'est pour deux raisons. Premièrement, en procédant ainsi nous mettons en lumière la nature et l'étendue des incidents auxquels Revenu Canada est vulnérable. Deuxièmement, nous croyons que notre exposé de cette expérience montre bien l'attitude de Revenu Canada envers l'inconduite des employés. Ayant ainsi préparé la voie, nous allons parler de certaines des mesures que le Ministère prend en vue de promouvoir la prévention et la détection de l'inconduite des employés.

Promouvoir une culture d'intégrité

15.35 Nous avons indiqué que Revenu Canada est vulnérable à l'inconduite des employés et que des incidents se produisent malgré ses systèmes de contrôle interne. Les contrôles internes ne constituent qu'un élément du régime de gestion. L'autre élément consiste à motiver les employés à agir avec intégrité, même en présence d'occasions d'inconduite. Le fait qu'une organisation possède une culture d'intégrité bien vivante fournit aux employés une telle motivation.

15.36 La tendance récente, dans les organisations, est de faire des choix délibérés quant au genre de culture que l'organisation veut entretenir et d'utiliser des énoncés de sa vision, de sa mission et de ses valeurs pour communiquer des renseignements sur cette culture. Nous avons parcouru les énoncés révisés de la vision, de la mission et des valeurs de Revenu Canada pour voir s'ils semblaient promouvoir une culture d'intégrité et nous avons constaté qu'ils le font. L'énoncé de la vision du Ministère commence par la phrase suivante : « Revenu Canada sera reconnu et respecté par ses clients pour l'intégrité, l'équité et l'innovation dont il fera preuve dans l'administration de programmes de grande qualité, mais néanmoins abordables. » De plus, les valeurs que Revenu Canada favorise comprennent l'intégrité, le professionnalisme, le respect et la collaboration (voir la pièce 15.6).

Pièce 15.6

Valeurs adoptées par Revenu Canada

Nos valeurs comprennent l'intégrité, le professionnalisme, le respect et la collaboration.

L'intégrité

est la pierre angulaire de notre administration. Elle s'entend du traitement équitable de chacun et de l'application équitable de la loi. Pour assurer l'intégrité, nous devons agir de façon honnête et transparente.

Le professionnalisme
est la clé qui nous permet de remplir notre mission. Il s'agit de l'application des normes de rendement les plus élevées possible. Pour assurer le professionnalisme, nous devons faire preuve de compétence et de dévouement.

Le respect
est à la base de nos contacts avec nos collègues et nos clients. Il prend la forme d'une attitude réceptive face aux droits des particuliers. Pour assurer le respect, il faut faire preuve, en tout temps, de courtoisie et de considération.

La collaboration
est l'élément fondamental qui nous permet de relever les défis de l'avenir. Elle s'entend de l'établissement d'un partenariat et de l'unification des efforts en vue de l'atteinte d'objectifs communs. Pour assurer la collaboration, il faut faire preuve de leadership et d'innovation.

15.37 L'énoncé de la mission, de la vision et des valeurs du Ministère se compare favorablement aux énoncés de même nature publiés par les organisations du secteur privé. Ensemble, ils constituent un fondement solide pour inspirer une conduite intègre. Certaines améliorations sont toutefois possibles. Par exemple, l'énoncé de la vision pourrait accorder une plus grande place aux intérêts des employés, comme il le fait pour les intérêts des clients et de l'État.

15.38 Ces énoncés importants figuraient dans des documents de planification du Ministère, dont la version la plus récente a été distribuée aux employés au cours de l'été 1997. Les gestionnaires ont reçu le plan stratégique qui contient les énoncés complets de la mission, de la vision et des valeurs, tandis que les autres employés ont reçu une brochure contenant la mission, les valeurs et un abrégé de la vision.

L'exemple de la direction est la clé du succès pour promouvoir une culture d'intégrité

15.39 Publier et diffuser des énoncés de la vision, de la mission et des valeurs constituent un volet important, mais ne peuvent à eux seuls suffire pour donner à une organisation une culture d'intégrité. Les employés se tournent vers la haute direction pour savoir si ces énoncés sont vraiment censés orienter leur conduite ou ne sont que de grands mots vides. Instaurer et entretenir une culture d'intégrité sont impossibles à moins que la haute direction non seulement ne déclare, mais aussi ne manifeste par ses actes, son attachement à cette culture. La transparence est l'un des signes de cet attachement de la direction.

15.40 Les cadres subalternes que nous avons interrogés dans des bureaux de tous les coins du pays ont souvent indiqué que leurs cadres supérieurs agissaient avec transparence. Toutefois, un récent sondage effectué auprès des vérificateurs par un comité syndical–patronal donne lieu de croire que les gestionnaires et les employés n'ont pas la même opinion du degré de transparence manifesté à l'intérieur du Ministère. Dans leurs réponses au questionnaire utilisé pour ce sondage, moins de 25 p. 100 des vérificateurs ont qualifié de transparente la culture actuelle de Revenu Canada.

15.41 La participation des employés de tous les niveaux du Ministère - tant ceux qui servent directement le public que les décideurs dans les salles de conseil - est indispensable pour constituer une culture d'intégrité. La haute direction de Revenu Canada encourage les gestionnaires à discuter avec leurs employés des problèmes qui se posent. Par exemple, la haute direction a demandé aux gestionnaires locaux de profiter de la Semaine nationale de la fonction publique et de la diffusion de la politique concernant le harcèlement pour discuter des problèmes courants avec les employés. Il y a également eu des activités locales. Nous avons eu connaissance d'assemblées générales tenues pour diffuser de l'information et parler des initiatives ministérielles. Un bureau a mis sur pied une équipe d'employés et de cadres chargée de promouvoir un milieu de travail professionnel.

Renseignements fournis aux employés

15.42 En plus des énoncés de sa mission, de sa vision et de ses valeurs, Revenu Canada a révisé trois importantes brochures dans lesquelles il communique aux employés ses attentes quant à leur conduite. Ces brochures révisées portent sur les normes de conduite, les conflits d'intérêts et la sécurité; elles ont été distribuées aux employés en 1995. Chaque employé doit avoir ses propres exemplaires pour pouvoir plus facilement comprendre le message véhiculé et consulter les brochures ainsi que mieux accepter les attentes. La grande majorité des employés que nous avons interrogés avaient reçu leurs exemplaires.

15.43 Les mesures prises par la direction afin de promouvoir une culture d'intégrité seront plus efficaces si les messages contenus dans les règles de conduite écrites peuvent être repris à d'autres occasions. Plus des trois quarts des employés que nous avons interrogés ont affirmé avoir reçu du Ministère, au moyen de notes de service, de directives et de réunions d'équipe, des renseignements sur la conduite attendue des employés. La proportion d'employés ayant reçu de tels renseignements était plus grande chez les gestionnaires et les superviseurs que chez les employés en contact direct avec le public.

Formation en éthique

15.44 Les employés ont besoin de savoir ce que l'on attend d'eux et quelles seront les conséquences s'ils ne suivent pas les règles. Leur distribuer de l'information écrite et s'attendre à ce qu'ils la lisent et la comprennent ne constituent pas une stratégie suffisante en soi. Les employés reçoivent tellement de renseignements écrits qu'ils peuvent manquer de temps pour les lire et les comprendre au cours de leur journée de travail normale. Une formation reçue hors du cadre de travail habituel, qui leur donne le temps de se concentrer sur les renseignements communiqués, représente un appoint d'une importance décisive. La formation en classe non seulement communique efficacement les renseignements voulus, mais en plus elle fait comprendre le sérieux de la chose et l'importance que la direction attache aux sujets traités.

15.45 Plus de 85 p. 100 des employés que nous avons interrogés ont dit avoir reçu, à un moment ou l'autre de leur carrière, une formation en salle de classe au sujet du comportement qu'on attend de leur part.

15.46 L'arrivée de nouveaux employés donne également au Ministère l'occasion de faire connaître ses valeurs et ses normes de conduite au moyen d'une formation. Il n'existe aucun cours d'orientation national à l'intention des nouveaux employés du Ministère, mais deux des trois secteurs d'activité que nous avons examinés ont leurs propres cours. Une orientation fait partie à la fois du programme de formation en résidence pour les nouveaux inspecteurs des douanes et du programme de formation technique donné localement aux nouveaux vérificateurs.

15.47 Une fois la période d'orientation terminée, la formation porte principalement sur ce que les employés doivent savoir pour faire leur travail. La formation technique des employés met l'accent sur la manière d'appliquer les dispositions législatives et de suivre les procédures normales d'exploitation, mais elle traite aussi de certains aspects des normes de conduite et des valeurs. Les règles concernant la confidentialité des renseignements des clients et les normes de professionnalisme à appliquer aux relations avec les clients sont deux sujets souvent traités. De plus, les gestionnaires qui participent à la formation en classe ont ainsi l'occasion de montrer leur attachement aux valeurs du Ministère en racontant ce qu'ils ont vécu.

15.48 Une part importante du travail de gestionnaire consiste à prendre des décisions, et la formation donnée aux gestionnaires est fonction de cette réalité. La formation axée sur les valeurs y occupe une place importante afin que les gestionnaires puissent appliquer instinctivement les valeurs du Ministère dans leurs décisions. À cette fin, le plan stratégique de Revenu Canada est examiné dans le cours à l'intention des gestionnaires de premier niveau et il constitue le point de départ des débats compris dans le programme d'orientation des cadres intermédiaires.

15.49 Environ 65 p. 100 des employés que nous avons interrogés ont attribué à la formation en éthique qu'ils avaient reçue la cote « excellente » ou « très bonne ». D'autres (27 p. 100 du total) ont attribué à la formation reçue la cote « satisfaisante ». Pour les employés, il importe que les cours soient clairs et utiles pour l'exécution de leurs tâches, qu'ils comportent des exemples concrets leur permettant de cerner exactement ce qui constitue de l'inconduite et qu'ils expliquent bien clairement les conséquences auxquelles les contrevenants peuvent s'attendre.

15.50 La formation en classe n'est pas la seule façon dont la direction de Revenu Canada édifie sa culture d'intégrité et communique les normes de conduite qu'elle s'attend à voir respecter. Par leurs communications et leur exemple, les cadres supérieurs de Revenu Canada encouragent les autres employés à agir avec intégrité. Les gestionnaires qui servent de modèles de comportement pendant la formation en milieu de travail sont une illustration vivante de la culture d'intégrité du Ministère. Donner aux nouveaux employés de tels modèles est indispensable à leur intégration au milieu de travail.

Pratiques de dotation en personnel

15.51 Une organisation peut plus facilement maintenir un climat d'intégrité si elle embauche uniquement des personnes qui ont une excellente réputation d'intégrité. Des précautions en ce sens peuvent être prises, mais elles n'offrent jamais de garantie véritable.

15.52 En comparaison des autres ministères fédéraux, Revenu Canada embauche beaucoup de nouveaux employés. Le processus de recrutement lui donne l'occasion d'évaluer la trempe des employés éventuels, au cours des entrevues et en effectuant des vérifications à l'égard des candidats sélectionnés comme employés éventuels. L'étendue des vérifications de la fiabilité dépend du niveau de sécurité attribué au poste. Pour la plupart des postes de Revenu Canada, les vérifications à effectuer comprennent une recherche de tout casier judiciaire.

15.53 Dans ses lettres d'offre d'emploi, Revenu Canada a un alinéa mentionnant que les nouveaux employés doivent certifier qu'ils comprennent le code régissant les conflits d'intérêts exposé dans la brochure qui accompagne la lettre et qu'ils vont s'y conformer. Par contre, les brochures sur les normes de conduite et la sécurité ne sont pas mentionnées dans la lettre d'offre. Le respect des règles relatives aux conflits d'intérêts constitue une exigence à laquelle les employés doivent satisfaire de façon continue, mais tel n'est pas le cas du respect de normes de conduite acceptables.

Secteurs à améliorer

15.54 Nous avons décrit différents mécanismes que Revenu Canada emploie pour promouvoir l'intégrité chez ses employés. Les enquêtes sur les cas d'inconduite possible, la prise de mesures disciplinaires et la correction des lacunes dans les contrôles sont trois éléments importants de ces mécanismes. D'autres éléments sont la publication d'énoncés de la mission, de la vision et des valeurs du Ministère ainsi que les trois importantes brochures concernant la conduite, par lesquels Revenu Canada cherche à décrire le genre de culture organisationnelle qu'il souhaite entretenir dans ses rangs. À ces publications viennent s'ajouter une formation qui en reprend certains des principaux messages et un climat de travail où 70 p. 100 des employés interrogés par nous considèrent que l'on favorise le signalement des cas observés d'inconduite possible.

15.55 Ensemble, tous ces mécanismes constituent un important fondement pour la promotion de l'intégrité à Revenu Canada. Néanmoins, puisqu'un grand nombre d'organisations cherchent à promouvoir chez leurs employés une conduite intègre, il existe un fort volume de renseignements auxquels on pourrait à notre avis faire appel pour améliorer encore ce fondement solide que possède Revenu Canada. Étant donné ses vulnérabilités, d'ailleurs révélées par les cas d'inconduite signalés, Revenu Canada devrait toujours rester ouvert et réceptif aux idées susceptibles de l'aider à renforcer les mécanismes déjà établis. Nous décrivons donc, dans la présente section, certains secteurs à améliorer que nous avons relevés.

Certains obstacles font que les cas d'inconduite ne sont pas toujours signalés

15.56 Deux raisons possibles se présentent aussitôt à l'esprit quand on se demande pourquoi une personne ne signalerait pas un cas d'inconduite aux autorités compétentes : d'abord, la personne peut manquer d'information sur ce qu'il faut signaler et sur l'autorité à laquelle signaler l'incident; ensuite, le milieu de travail peut n'être pas favorable à l'idée de signaler l'incident.

15.57 **Ce qu'il faut signaler et à qui le faire.** Les employés que nous avons interrogés savaient qu'ils devaient signaler les cas d'inconduite à leurs gestionnaires, mais les gestionnaires à qui nous avons parlé ne savaient pas, en général, quel genre d'incidents ils devaient signaler à la Direction de la sécurité. Certains gestionnaires étaient d'avis qu'ils devaient signaler tous les cas, mais d'autres ont déclaré que cela dépendait de la nature et de la gravité de l'incident. Selon la politique du Ministère, les gestionnaires doivent signaler à la Direction de la sécurité les cas d'inconduite. Par contre, bien des gestionnaires considéraient l'inconduite d'un employé comme une question de relations de travail qui devait être réglée par eux et non par la Direction de la sécurité. Étant donné la confusion à cet égard, le Ministère est à clarifier sa politique sur le signalement des cas d'inconduite d'employés à la Direction de la sécurité.

15.58 Les brochures traitant des normes de conduite, des conflits d'intérêts et de la sécurité n'indiquent pas assez clairement à qui les employés peuvent s'adresser pour obtenir des conseils sur la façon d'appliquer les politiques qui s'y trouvent énoncées. Faute d'information, l'employé s'adressera vraisemblablement à son superviseur. Cette solution ne fait absolument pas problème dans la plupart des cas, mais l'employé va y repenser deux fois si les questions à poser concernent le discernement de son superviseur. Pour ces derniers cas, il serait utile aux employés de savoir qui ils peuvent consulter à titre confidentiel. Certaines organisations ont créé le poste de conseiller en matière d'éthique professionnelle, dont le titulaire est, entre autres choses, chargé des demandes de renseignements de ce genre. Ce conseiller peut aussi servir d'intermédiaire entre un employé qui veut signaler un incident anonymement et l'unité de l'organisation qui enquête sur les incidents. La protection ainsi offerte aux employés écarte l'un des obstacles au signalement des incidents en garantissant à l'employé qui signale un incident que cela ne lui attirera pas de représailles. Six des 54 employés interrogés, qui avaient des suggestions pour améliorer le signalement des incidents, ont dit qu'ils voudraient être sûrs qu'il n'y ait aucune répercussion si un employé signale un incident (voir la pièce 15.7).

Pièce 15.7

Mesures suggérées par des employés pour encourager le signalement des cas d'inconduite

- Mieux expliquer aux employés, par la formation, ce qui constitue une inconduite.
- Encourager activement le signalement des cas d'inconduite.
- Clarifier le processus de signalement des cas d'inconduite.
- Désigner des personnes « neutres », plutôt que des superviseurs, à qui les employés peuvent signaler des cas d'inconduite en toute confidentialité.
- Garantir aux employés que le signalement des cas d'inconduite n'entraîne aucune conséquence néfaste.
- Faire une enquête discrète sur les cas d'inconduite présumés.
- Diffuser plus d'information sur les décisions prises dans les cas d'inconduite.

Source : Revenu Canada

15.59 Un milieu favorable au signalement des incidents. Parmi les gestionnaires que nous avons interrogés, une proportion de 91 p. 100 considéraient le milieu de travail comme très favorable au signalement des infractions; par contre, seulement 59 p. 100 des employés en contact direct avec le public que nous avons interrogés étaient du même avis. Nous sommes préoccupés de constater que les employés en contact direct avec le public, que nous avons interrogés, considéraient leur milieu de travail comme moins favorable au signalement des incidents, car ce sont justement ces employés qui sont le plus en mesure d'observer les infractions pendant qu'elles sont commises. Nous avons relevé deux situations dans lesquelles l'inconduite a continué impunément durant plus de onze mois avant d'être signalée à la direction.

15.60 Plusieurs facteurs peuvent faire qu'un employé hésite à signaler les cas d'inconduite. Un de ces facteurs est le désir naturel de faire confiance à ses collègues. Les employés peuvent hésiter énormément à faire des allégations au sujet d'un collègue de travail à moins d'être raisonnablement certains du bien–fondé de ces allégations. On constate une plus grande hésitation lorsque les superviseurs et les autres collègues de travail sont eux aussi au courant de l'inconduite, mais ne l'ont pas signalée. Si personne ne veut d'un régime dans lequel une allégation non fondée peut entraîner des mesures disciplinaires contre un employé, personne ne veut non plus d'un régime où les employés qui commettent des actes répréhensibles n'ont pas à en rendre compte. Il faut un régime qui encourage les gens à signaler les cas d'inconduite présumée et qui prévoit, après le signalement, une enquête respectueuse des droits des contrevenants présumés.

15.61 L'impression que la direction ne donnera pas suite au signalement de l'inconduite constitue un autre facteur qui peut jouer contre ce signalement. Des employés interrogés dans le cadre d'une vérification interne récente ont dit s'inquiéter de l'effet néfaste sur le moral lorsque des mesures appropriées ne sont pas prises pour sévir contre le comportement inacceptable de collègues et même de superviseurs. Une façon d'assurer les employés en contact direct avec le public que la haute direction s'occupe vraiment des cas d'inconduite signalés consiste à informer ces employés des mesures prises dans ces cas. Le Ministère pourrait diffuser périodiquement un rapport résumant les mesures disciplinaires qu'il a prises.

15.62 Revenu Canada devrait étudier l'opportunité de créer le poste de conseiller en éthique, dont le titulaire pourrait être consulté par tous les employés du Ministère au sujet des questions relatives aux valeurs et à la conduite.

Réponse du Ministère : *Dans le contexte de la transition au statut d'agence, Revenu Canada examinera l'opportunité de créer un poste de conseiller en éthique.*

Application des mesures disciplinaires

15.63 Pour appliquer les mesures disciplinaires de manière équitable et uniforme, les gestionnaires doivent connaître la politique du Ministère en la matière et posséder des renseignements sur les mesures disciplinaires imposées pour les incidents passés. Les lignes directrices de Revenu Canada concernant les mesures disciplinaires datent d'avant l'unification administrative du Ministère et elles font actuellement l'objet d'une révision. Revenu Canada n'a pas de base de données indiquant les mesures disciplinaires qu'il a appliquées. Les conseillers en relations de travail ont accès à une base de données sur les cas de l'ensemble de l'administration fédérale qui ont été réglés par arbitrage, mais tous les genres d'incidents ne se rendent pas nécessairement au stade de l'arbitrage. On nous a informés que les conseillers en relations de travail des bureaux locaux ne s'entretiennent normalement ni des incidents ni des mesures disciplinaires avec des collègues d'autres bureaux de Revenu Canada, sauf des collègues de la Direction générale des ressources humaines à l'Administration centrale. Pour avoir des renseignements sur le sujet, les gestionnaires doivent donc se fier à l'expérience et à la mémoire de leurs conseillers en relations de travail.

15.64 S'occuper des cas particuliers ne constitue qu'un volet de la gestion des programmes du Ministère relatifs aux mesures disciplinaires et aux griefs. Pour la Direction générale des ressources humaines, il y a un autre volet, qui consiste à gérer ces programmes au niveau stratégique. Il existe des écarts entre les mesures disciplinaires

imposées à l'intérieur du Ministère pour des cas d'inconduite semblables. Sans base de données sur les mesures disciplinaires, le Ministère ne peut pas analyser les tendances qui se dégagent des décisions prises en la matière. Du fait qu'il n'y a pas d'analyse des tendances et qu'il y a peu de partage des renseignements, les efforts de Revenu Canada pour assurer une application équitable et uniforme des mesures disciplinaires ont moins de succès. Le rapport d'une vérification interne récente recommandait que les conseillers en relations de travail et les gestionnaires soient tenus au courant des mesures disciplinaires prises dans les autres bureaux. C'est pourquoi Revenu Canada se prépare à saisir des données sur toutes les mesures disciplinaires, à les analyser et à en faire rapport à la haute direction. Pour effectuer l'analyse voulue, le Ministère aurait besoin de saisir les données relatives aux facteurs atténuants, afin de comprendre pourquoi des infractions similaires entraînent des mesures disciplinaires différentes.

15.65 Comme il est illustré à la pièce 15.8, nous avons constaté que, dans 23 des 42 cas sans grief que nous avons examinés, les mesures disciplinaires finales ont été appliquées dans un délai de 30 jours après la fin de l'enquête sur l'inconduite. Dans 16 autres cas, les mesures disciplinaires finales ont été appliquées dans un délai de 31 jours à six mois, et dans trois cas, dans un délai de six mois à deux ans. Les chercheurs dans le domaine de la justice pénale ont découvert que les peines sévères ont un effet dissuasif moindre parce qu'elles ont moins de chances d'être infligées. Par contre, même des peines relativement douces qui sont infligées infailliblement et sans retard exercent un effet dissuasif considérable.

Pièce 15.8

Temps écoulé entre la fin d'une enquête et l'application effective des mesures disciplinaires finales

(Nombre de cas)

	Mesures disciplinaires — Cas sans grief	Mesures disciplinaires — Cas avec grief	Cas qui faisaient toujours l'objet d'un grief à la fin de notre examen
Jusqu'à 30 jours	23		
De 31 jours à 6 mois	16	7	
De 6 mois à 1 an	2	5	
De 1 an à 2 ans	1	5	9
Plus de 2 ans			5
TOTAL	42	17	14

Source : Revenu Canada

15.66 Il est essentiel de réaliser les effets salutaires des mesures disciplinaires tout en protégeant le droit des employés trouvés coupables d'inconduite à une procédure de recours. C'est la raison d'être de la procédure de grief. Dans les cas de grief, le délai moyen pour la détermination des mesures disciplinaires finales est beaucoup plus long, bien qu'une pénalité initiale ait été infligée dans la plupart des cas. Nous avons examiné 31 cas où la mesure disciplinaire initiale a fait l'objet d'un grief. Les mesures disciplinaires sont souvent réduites à la suite de la

formulation d'un grief. Par exemple, les mesures disciplinaires formulées initialement comportaient deux fois plus de suspensions d'une durée de plus de dix jours que les mesures disciplinaires finalement appliquées.

15.67 Revenu Canada devrait étudier la procédure relative aux mesures disciplinaires afin de déterminer s'il est possible d'augmenter la proportion de cas où les mesures disciplinaires finales (ou en cas de grief, les mesures disciplinaires initiales) sont appliquées dans un délai de 30 jours après la fin de l'enquête sur l'inconduite.

Réponse du Ministère : *Revenu Canada examinera les occasions de maximiser la proportion de cas où des mesures disciplinaires sont entreprises dans les 30 jours suivants la fin d'une enquête pour inconduite.*

Les mesures correctives sont lentes à venir et trop focalisées

15.68 Nous avons examiné des cas d'inconduite qui ont révélé des lacunes à combler afin de déterminer les mesures qu'avait prises la direction en plus des mesures disciplinaires. Bien que dans la plupart des cas les gestionnaires aient posé des gestes permettant de rectifier les problèmes observés, ils ont parfois été très lents à agir. Par exemple, dans le cas d'une fraude majeure de fabrication de remboursements commise par un employé en 1994, Revenu Canada a pris des mesures pour les déficiences les plus graves, mais le travail n'est pas encore terminé.

15.69 Parmi l'ensemble des incidents que nous avons examinés, une des causes fréquentes des écarts de conduite est le manque de prévention de la part de Revenu Canada - insuffisance des mesures de sécurité, défaut de suivre les procédures établies et formation inadéquate. Le manque de prévention avait déjà été constaté lors d'autres incidents semblables, mais aucune mesure particulière n'avait été prise pour éviter que les incidents ne se reproduisent. Dans un cas, il y a eu trois entrées par effraction en trois mois dans les locaux d'autres locataires d'un immeuble logeant des bureaux de Revenu Canada, mais aucune mesure de prévention n'a été prise tant qu'il n'y a pas eu d'entrée par effraction dans les bureaux mêmes du Ministère.

15.70 Sauf pour des incidents majeurs, Revenu Canada ne concerte pas ses efforts pour tirer des leçons des cas d'inconduite qui ont des conséquences pour l'ensemble du Ministère. Les mesures correctives prises par un bureau ne sont pas communiquées aux autres bureaux afin de prévenir des incidents semblables, même si le bureau où est survenu le problème estime qu'il peut y avoir une incidence à l'échelle nationale. La communication des cas d'inconduite aux autres bureaux pourrait indiquer aux gestionnaires que leurs procédures comportent peut–être des lacunes. Récemment, la Direction de la sécurité a fait une démarche qui pourrait aider le Ministère à combler les lacunes constatées à la suite d'incidents. Dans les lettres accompagnant les rapports d'enquête, la Direction a commencé à formuler des recommandations visant à résoudre des problèmes constatés lors d'incidents particuliers.

15.71 Pour les incidents ayant des conséquences importantes sur l'ensemble du Ministère, Revenu Canada devrait voir à ce que des mesures correctives soient prises par tous les secteurs à risque.

Réponse du Ministère : *Revenu Canada accepte cette recommandation et continue de voir à ce que les mesures correctrices qui visent des incidents ayant des conséquences nationales importantes soient prises par tous les secteurs concernés du Ministère. Les cas d'inconduite touchant l'administration financière qui sont signalés à la Direction de la sécurité sont ensuite présentés à la Direction de l'administration financière, où ils font toujours l'objet d'un examen et d'une analyse. Lorsque l'on estime que les cas ont des conséquences nationales ou qu'un rappel ou qu'une mesure d'exécution serait nécessaire, des politiques, des procédures ou des lignes directrices sont produites le plus tôt possible et diffusées sous forme de messages électroniques ou de notes de service à l'intention de tous les conseillers financiers régionaux ou sous forme de bulletins d'administration financière distribués dans tous les bureaux de Revenu Canada.*

Le Ministère ne contrôle pas dans quelle mesure ses employés comprennent la conduite qu'on attend d'eux

15.72 Le fait de donner des renseignements et de la formation aux employés ne garantit pas que ceux–ci comprendront ce qu'on attend d'eux et le feront. Le manque de connaissance qu'ont les employés des valeurs et des normes du Ministère augmente le risque d'écarts de conduite. Les gestionnaires doivent donc savoir dans quelle mesure les employés comprennent les règles à suivre, afin de pouvoir modifier au besoin les procédures de contrôle, la diffusion de l'information et la formation.

15.73 Les gestionnaires de Revenu Canada croient que les employés connaissent les règles de conduite. Toutefois, un grand nombre des employés interrogés lors d'une vérification interne ont déclaré ne pas savoir exactement ce que le Ministère attendait d'eux et quelles étaient les conséquences de l'inconduite. À part la vérification interne, le Ministère n'a pas fait beaucoup de démarches pour déterminer dans quelle mesure les employés comprennent ses normes de conduite.

15.74 Les sondages constituent un moyen d'évaluer les connaissances et l'attitude des employés relativement aux normes de conduite. Mais Revenu Canada a fait peu de sondages auprès de ses employés, et aucun ne portait sur les normes de conduite.

15.75 Dans le cadre de notre vérification, nous avons posé à des gestionnaires et à d'autres employés trois questions sur le contenu des brochures concernant les règles de conduite, les conflits d'intérêts et la sécurité. Nous avons d'abord demandé aux employés ce qu'ils devraient faire s'ils avaient connaissance d'une infraction à la sécurité. Près de 92 p. 100 ont répondu qu'ils avertiraient leur gestionnaire ou le service de sécurité — ce qui est la bonne réponse. La deuxième question portait sur la divulgation de renseignements sur les clients. Les employés interrogés avaient tendance à faire preuve de plus de prudence à ce sujet que ne leur impose la loi. Enfin, nous avons demandé aux employés s'ils étaient traités comme les autres particuliers dans leurs échanges avec le Ministère. Plus de 90 p. 100 ont répondu correctement, c'est–à–dire qu'ils étaient traités de la même manière. Même si nos trois questions ne donnaient pas une idée définitive des connaissances des employés, elles indiquent qu'une étude plus approfondie pourrait être source de renseignements utiles. Les réponses à la première et à la troisième questions montrent qu'une minorité notable d'employés ne comprennent pas bien certaines règles fondamentales. Les réponses à la deuxième question indiquent que la plupart des employés peuvent être indûment hésitants à divulguer des renseignements, et cette hésitation pourrait les empêcher de donner aux clients des réponses aussi complètes que le Ministère le souhaiterait.

15.76 Revenu Canada devrait évaluer dans quelle mesure les employés connaissent les attentes en matière de conduite au moyen de sondages ou d'autres moyens appropriés.

Réponse du Ministère : *Dans le contexte de la transition au statut d'agence, Revenu Canada envisagera divers moyens pour évaluer dans quelle mesure les employés connaissent la conduite attendue d'eux.*

Il faut améliorer l'information destinée aux employés

15.77 L'information permet non seulement au Ministère de combler les lacunes systémiques constatées, mais aussi de faire part de ses attentes aux employés. Les codes de déontologie encouragent habituellement les employés à faire preuve d'éthique en leur communiquant des valeurs et des principes directeurs à appliquer dans leur travail. La brochure du Ministère sur les normes de conduite constitue plus un code de déontologie que les autres brochures, bien que celles qui portent sur les conflits d'intérêts et sur la sécurité, ainsi que plusieurs autres documents, renferment aussi des renseignements qui pourraient figurer dans un code de déontologie.

15.78 Chaque employé a la responsabilité de prendre connaissance du contenu de ces documents, ce qui représente beaucoup d'information à assimiler. Selon nous, il serait plus efficace d'avoir un code de déontologie bref, facile à consulter et à comprendre, qui renferme les principaux éléments d'information que les employés

doivent connaître. Les renseignements d'un tel document pourraient être tirés des brochures sur les normes de conduite, sur les conflits d'intérêts et sur la sécurité. Nous pensons que le moment est bien choisi pour formuler nos préoccupations, car Revenu Canada est à faire la mise à jour de ses brochures sur les normes de conduite et sur la sécurité et pourrait facilement ajouter au projet la diffusion d'un code de déontologie.

15.79 Notre désir de voir le Ministère diffuser un code de déontologie naît aussi de nos préoccupations concernant la façon dont l'information est présentée dans la brochure actuelle sur les normes de conduite. Le mot d'ouverture du sous–ministre pourrait encourager davantage les employés à faire preuve d'éthique professionnelle, un peu comme dans les communications d'organisations du secteur privé que nous avons étudiées. De plus, le préambule, qui prépare la voie à ce qui suit, pourrait mieux refléter les énoncés de la mission, de la vision et des valeurs de Revenu Canada. Établir un lien qui montre la concordance entre ces énoncés et les normes de conduite sensibiliserait davantage les employés à l'importance de l'éthique professionnelle.

15.80 La terminologie utilisée dans les normes de conduite est parfois juridique à l'excès, ce qui peut rendre le texte plus difficile à saisir. De plus, la brochure explique en détail en quoi consistent les normes sans vraiment donner la raison de leur existence. Un énoncé des règles sans justification n'encourage pas autant les employés à adopter les valeurs et les principes directeurs qui sont à la base des normes. Cela peut être critique parce que, dans les cas où l'application des normes n'est pas clairement établie, une connaissance approfondie des valeurs et des principes directeurs améliorera les chances que l'employé agisse de la façon la plus appropriée.

15.81 Questions de contenu mises à part, nous nous sommes également penchés sur la question de la distribution des brochures actuelles. Les employés affirment avoir pris connaissance de la brochure sur les conflits d'intérêts, mais avoir seulement accusé réception de la brochure sur les normes de conduite. Comme ils n'ont pas besoin d'accuser réception de la brochure sur la sécurité, les employés pourraient conclure que la direction accorde moins d'importance à ce document. En effet, lorsque nous avons posé des questions sur la réception des trois brochures, moins d'employés se souvenaient avoir reçu la brochure sur la sécurité que les autres brochures. Nous pensons que la distribution des trois brochures (et, à l'avenir, du code de déontologie) devrait être contrôlée au moyen de procédures qui confirment l'importance que le Ministère accorde à ces documents.

15.82 Revenu Canada devrait distribuer à ses employés un code de déontologie bref et facile à comprendre, qui leur explique les valeurs et les règles de conduite à adopter.

Réponse du Ministère : *Dans le contexte de la transition au statut d'agence, Revenu Canada examinera la possibilité d'élaborer un document d'information plus court et plus facile à comprendre sur le code de déontologie, les valeurs et les règles de conduite.*

La formation en éthique est inégale

15.83 Le fait de remettre aux employés un document expliquant les règles de conduite qu'ils doivent adopter et de s'attendre à ce qu'ils comprennent ces règles ne constitue pas une stratégie suffisante en soi. Il faut en plus donner une formation.

15.84 Le Ministère n'offre pas de cours portant exclusivement sur ses valeurs et ses normes de conduite. Si ces sujets sont traités, ils le sont dans des cours consacrés surtout à des questions opérationnelles. Parmi les employés que nous avons interrogés, 85 p. 100 avaient reçu une formation officielle quelconque en éthique. Toutefois, cette formation n'était pas la même dans tous les secteurs. Par exemple, le cours d'orientation pour les nouveaux agents de douane traite expressément des valeurs du Ministère. Par contre, le cours pour les vérificateurs n'a pas été mis à jour de manière à inclure ces valeurs, bien qu'on y mentionne des concepts équivalents. Dans ces deux cours, on traite des brochures sur les normes de conduite et sur la sécurité, mais en mettant l'importance sur des aspects différents. Ni l'un ni l'autre des cours ne s'arrête à la brochure sur les conflits d'intérêts, si ce n'est pour demander aux participants de la lire. Quant au troisième secteur d'activité que nous avons examiné, Revenu Canada n'avait pas

de cours d'orientation national pour les nouveaux agents des recouvrements, mais certains bureaux locaux avaient élaboré leurs propres cours. Après notre examen, le Ministère a introduit un cours d'orientation à l'intention des nouveaux agents des recouvrements. De plus, il élabore actuellement un cours d'orientation général pour tous les employés.

15.85 Il est logique d'offrir aux employés une formation sur les règles de conduite dès leur arrivée à un ministère. On peut aussi donner la formation lorsque le ministère diffuse de nouvelles normes. Revenu Canada aurait pu faire coïncider la formation pour tous ses employés avec la distribution de ses trois principales brochures sur les règles de conduite. Nous avons appris que quelques gestionnaires locaux ont tenu des séances d'information lorsqu'ils ont distribué ces brochures, mais que leur geste ne s'inscrivait pas dans une initiative générale.

15.86 Les employés que nous avons interrogés veulent avoir régulièrement de la formation afin de bien comprendre tout ce qui touche les règles de conduite. Ils veulent qu'on leur rappelle ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Notre analyse des cas d'inconduite montre que ce genre de rappel s'impose. Plus de 40 p. 100 des contrevenants étaient des employés de longue date qui auraient dû savoir comment le Ministère s'attendait à ce qu'ils se conduisent. Mais même si les employés veulent avoir des séances de recyclage, nous avons constaté que le Ministère en offre seulement pour la sensibilisation au harcèlement et à la sécurité.

15.87 Revenu Canada devrait s'assurer que tous les nouveaux employés reçoivent une formation uniforme sur ses valeurs et ses normes de conduite et que les employés de longue date assistent à des séances de recyclage uniformes, données à intervalles appropriés.

Réponse du Ministère : *Un cours d'orientation sur les règles de conduite et les valeurs est déjà offert par le Ministère aux nouveaux employés des recouvrements de Revenu Canada. Le Ministère examinera la possibilité d'offrir ce cours à tous les nouveaux employés. Il examinera aussi la possibilité de créer certains mécanismes pour faire le point sur ces questions avec les personnes à son emploi depuis un certain temps.*

Conclusion

15.88 Dans ce chapitre, nous avons examiné les moyens que prend Revenu Canada pour promouvoir l'intégrité chez ses employés. Le Ministère examine les cas d'inconduite possible, impose des mesures disciplinaires au besoin et comble les lacunes dans ses contrôles qui ont été mises en lumière par les incidents. De plus, Revenu Canada a diffusé des énoncés de sa mission, de sa vision et de ses valeurs et a distribué trois brochures sur les règles de conduite à adopter, dans lesquelles il décrit la culture d'intégrité qu'il cherche à créer. S'ajoutent à cela des séances de formation qui renforcent certains des principaux messages du Ministère et un environnement qui est généralement perçu par les employés comme incitant à signaler les cas d'inconduite possible.

15.89 Prises dans leur ensemble, ces mesures constituent une base solide pour la promotion de l'intégrité au sein de Revenu Canada. Toutefois, parce qu'il est vulnérable, comme le montrent les incidents qui se sont produits, le Ministère ne doit pas relâcher sa vigilance.

15.90 Des améliorations pourraient être apportées dans certains secteurs afin de renforcer la base solide qui est actuellement en place et de permettre au Ministère de continuer à aller de l'avant. Des mesures disciplinaires sont prises dans les cas d'inconduite. Toutefois, le processus disciplinaire peut être lent, ce qui peut en diminuer l'effet de dissuasion. Bien que la direction s'efforce de combler les lacunes révélées par les incidents, les réponses se font parfois attendre et visent des problèmes d'ordre local plutôt que d'ordre national. De plus, bien que les employés reçoivent de l'information et de la formation sur les valeurs et les règles de conduite du Ministère, l'information n'est pas facile à absorber, et la formation n'est pas uniforme. Le Ministère prend peu de moyens pour contrôler la connaissance que ses employés ont de ses valeurs et de ses règles de conduite, ainsi que l'incidence de cette

connaissance sur la vulnérabilité à l'inconduite. Il n'a pas non plus désigné une personne que les employés pourraient consulter en toute confidentialité pour des questions d'intégrité.

À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si Revenu Canada assume les responsabilités suivantes:

- communiquer ses valeurs et en promouvoir le respect;
- évaluer sa vulnérabilité aux écarts de conduite des employés;
- déceler les cas d'inconduite et faire les enquêtes et les rapports nécessaires;
- imposer des mesures disciplinaires aux employés trouvés coupables d'inconduite;
- analyser les causes des écarts de conduite ou les autres indications de vulnérabilité et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Stratégie et étendue

Le schéma ci-dessous, représentant le cadre conceptuel du risque total, illustre notre stratégie de vérification. Il montre trois composantes du risque total; deux de ces composantes réduisent le risque, et la troisième est le risque résiduel auquel le Ministère est exposé. La première composante qui réduit le risque comprend les contrôles internes et la vérification interne. Les contrôles internes sont les méthodes et les mesures traditionnelles que la direction met en place afin de prévenir et de déceler à la fois les erreurs et les écarts de conduite des employés. La vérification interne permet à la direction d'obtenir une évaluation indépendante de certains aspects de ses opérations.

La deuxième composante à réduire le risque est le respect des valeurs du Ministère. Le respect des valeurs du Ministère ne s'obtient pas de la même manière que le respect des contrôles internes. Il résulte plutôt des mesures que prend la direction pour convaincre les employés d'adopter ces valeurs et du fonctionnement du Ministère comme « unité sociale ».

L'exposition au risque résiduel signifie que des écarts de conduite peuvent se produire chez les employés. Lorsqu'un cas d'inconduite est décelé, le Ministère fait une enquête et prend des mesures disciplinaires au besoin. Le contrôle et l'analyse des incidents peuvent donner lieu à la prise de mesures correctives visant les contrôles internes et les moyens de favoriser le respect des valeurs du Ministère.

Nous avons examiné la façon dont Revenu Canada cherche à réduire le risque d'écarts de conduite de la part des employés en les encourageant à respecter ses valeurs et en adoptant des processus qui donnent lieu à des mesures correctives. La vérification ne comprenait pas d'examen des contrôles internes, étant donné que notre autre travail de vérification y est largement consacré. Notre examen portait principalement sur trois secteurs d'activité opérationnels (les recouvrements, la vérification et les douanes) et sur certaines fonctions de l'Administration centrale.

Méthode

Nous avons effectué un sondage à l'aide d'un questionnaire structuré, auquel les employés ont répondu lors d'une entrevue. L'échantillon de 174 employés a été choisi à dessein pour obtenir une représentation basée sur certains critères : (1) le poste - gestionnaires, superviseurs et employés de premier niveau; (2) le secteur d'activité - vérification, recouvrements et douanes; et (3) le lieu de travail - régions et Administration centrale. Les questions du sondage portaient sur cinq sujets : information destinée aux employés; formation; vulnérabilité à l'inconduite; signalement des incidents; et connaissances des employés. En plus du sondage structuré, nous avons mené des entrevues à structure libre, surtout auprès de gestionnaires.

Nous avons examiné la documentation concernant les 285 cas d'inconduite possible signalés à la Direction de la sécurité de l'Administration centrale pendant la période allant du 1er janvier 1995 au 30 juin 1996. Nous avons utilisé une méthode de collecte des données normalisée afin de rassembler l'information d'une manière qui en faciliterait ensuite l'analyse. La période visée a été choisie parce qu'elle était suffisamment récente pour garantir que tous les renseignements pertinents soient encore dans les dossiers (conformément à la politique de conservation des documents du Ministère) tout en étant assez reculée pour qu'un nombre suffisant de cas soient définitivement réglés.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons comparé le contenu de plusieurs publications et documents clés du Ministère à des publications et documents semblables d'organisations du secteur privé. Il s'agissait des énoncés de la mission, de la vision et des valeurs du Ministère, ainsi que des brochures concernant les normes de conduite, les conflits d'intérêts et la sécurité. Nous avons aussi examiné le matériel de formation de plusieurs cours maison offerts aux employés de la vérification, des recouvrements et des douanes, afin de déterminer dans quelle mesure le contenu de ces documents se rapportait à l'objet de notre vérification.

En plus des principales sources d'information ci-dessus, nous avons examiné le contenu de divers autres documents et bases de données.

La phase de l'examen a été réalisée conjointement par le Bureau du vérificateur général et la Division des services de la vérification interne de Revenu Canada.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- la haute direction se soit fermement et visiblement engagée à établir des normes de conduite et de rendement reconnues et à les appliquer au Ministère;

- des procédures et des lignes directrices précises énonçant et expliquant les pratiques établies, la conduite attendue des employés et les mesures disciplinaires applicables en cas d'inconduite soient communiquées à tous les employés et mises à jour en fonction de l'analyse des résultats obtenus et de l'expérience acquise;

- les responsabilités soient clairement et précisément attribuées pour la prévention, la détection et l'analyse des infractions possibles ou soupçonnées aux contrôles et au respect des valeurs;

- les gestionnaires fassent des évaluations de la vulnérabilité en vue de déterminer, de documenter et de prioriser les risques associés à leurs secteurs de responsabilité en matière de respect des valeurs et de contrôles;

- les dérogations possibles au respect des valeurs et aux contrôles fassent l'objet d'une enquête et soient adéquatement documentées, et qu'elles soient suivies au besoin de mesures correctives ou disciplinaires;

- des rapports complets et fiables soient soumis pour information à la haute direction et, si nécessaire, aux employés relativement aux mesures prises à la suite d'incidents et des leçons apprises.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : James Ralston
Directrice : Victoria Saunderson

Paul Chabot
Anne Hardy
Mimi Hong
Catherine Johns
Paul Reed
Alex Rennie

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. James Ralston.

Chapitre 16

La gestion du numéro d’assurance sociale

Table des matières

	Page
Points saillants	16-5
Introduction	16-7
Le numéro d'assurance sociale a été créé en 1964	16-7
Le rôle du numéro d'assurance sociale s'est élargi graduellement	16-7
Les rôles et les responsabilités sont dispersés	16-9
Objet de la vérification	16-10
Observations et recommandations	16-10
Importance du numéro d'assurance sociale	16-10
Le NAS est devenu un code d'identification national de fait dans les transactions relatives au revenu, contrairement à l'intention du gouvernement	16-10
Un code d'identification numérique commun est important, vu le nombre croissant de couplages de données	16-11
Intégrité des données du Registre d'assurance sociale	16-12
Le Registre d'assurance sociale : 33 millions de NAS attribués	16-12
Il existe un écart important entre le nombre de titulaires de NAS vivants et la taille de la population canadienne	16-13
Les sources d'information existantes ne sont pas exploitées à fond et on pourrait faire davantage pour établir de nouvelles sources	16-14
Il existe des millions de NAS dont l'identité du titulaire n'a pas été certifiée	16-15
Les renseignements concernant la naissance ne sont pas faciles à vérifier auprès des organisations qui les délivrent	16-15
Des milliers de personnes qui n'ont pas de statut juridique au Canada sont titulaires de NAS valides	16-16
Traitement et contrôle du NAS	16-18
Il faut appliquer une plus grande rigueur dans le programme de preuve d'identité	16-18
Le fait de se fier surtout aux certificats de naissance comme fondement de l'identité comporte des inconvénients importants	16-19

Enquêtes sur la fraude et les abus touchant le NAS 16-22

On ne consacre que peu d'efforts aux enquêtes sur le NAS 16-22

Les enquêtes sur le NAS pourraient donner des résultats substantiels 16-23

La qualité des enquêtes sur le NAS a besoin d'être améliorée 16-25

Les indicateurs de rendement existants dissuadent les fonctionnaires d'effectuer des enquêtes sur le NAS 16-25

Les peines résultant des enquêtes fructueuses sur le NAS sont minimes 16-26

Répercussions sur les autres utilisateurs 16-26

L'utilisation du NAS comme code d'identification national de fait a causé de nombreux problèmes aux autres utilisateurs 16-26

Table des matières (suite)

		Page
	Cadre législatif et administratif de la gestion du NAS	16-28
	La protection des renseignements personnels est une dimension importante de la gestion du NAS	16-28
	L'utilisation étendue des renseignements personnels par DRHC attire l'attention des défenseurs de la vie privée et celle du commissaire à la protection de la vie privée	16-28
	L'utilisation non réglementée du NAS dans le secteur privé rend ses titulaires très vulnérables	16-29
	On tarde à clarifier le rôle et à améliorer la gestion du NAS	16-32
Conclusion		16-34
À propos de la vérification		16-37
Pièces		
16.1	Utilisations autorisées du numéro d'assurance sociale	16-8
16.2	Types d'abus touchant le numéro d'assurance sociale	16-9
16.3	Comparaison entre les données du Registre d'assurance sociale et celles de Statistique Canada concernant le nombre de personnes vivantes âgées de 20 ans ou plus	16-13
16.4	Comparaison du nombre de décès inscrits dans le Registre d'assurance sociale avec les données établies par Statistique Canada (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)	16-14
16.5	Comparaison des exigences concernant la preuve d'identité pour une demande de NAS et pour certains programmes — 1998	16-19
16.6	Innovations technologiques qui pourraient être utilisées pour améliorer la carte d'assurance sociale si elle devait servir de carte d'identité (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)	16-21
16.7	Enquêtes sur le numéro d'assurance sociale effectuées par DRHC, de 1993-1994 à 1997-1998 (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)	16-23
16.8	Exemples de cas d'enquêtes sur des fraudes relatives au numéro d'assurance sociale	16-24
16.9	Cadre législatif et administratif régissant le couplage de données	16-30
16.10	Certaines expériences et leçons tirées de l'adoption et de l'utilisation d'un code d'identification commun dans sept administrations étrangères	16-34

La gestion du numéro d'assurance sociale

Points saillants

16.1 Le numéro d'assurance sociale (NAS) a été adopté en 1964, comme moyen de fournir un numéro de dossier aux clients de l'assurance–chômage, du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. En 1967, il est aussi devenu un code d'identification de dossier pour Revenu Canada. Dès le départ, le NAS a fait l'objet d'un intérêt et d'un débat intenses au Parlement. La controverse portait en grande partie sur les répercussions d'une expansion possible de son utilisation qui en ferait un code d'identification universel. L'histoire du NAS a surtout traduit la tension pour atteindre un équilibre entre les objectifs souvent contradictoires de la protection des renseignements personnels et de l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité administratives.

16.2 Développement des ressources humaines Canada administre le NAS dans l'esprit du cadre juridique selon lequel le NAS devait être un code d'identification de dossier (numéro de compte) pour certains programmes du gouvernement fédéral. Cependant, le public perçoit souvent le NAS comme un code d'identification personnel ou même une carte d'identité.

16.3 L'utilisation du NAS hors du domaine fédéral a dépassé l'esprit de la politique du Conseil du Trésor établie en 1989, laquelle visait à empêcher ce numéro de devenir un code d'identification personnel national. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que le NAS est devenu un code d'identification numérique commun, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement fédéral, pour un large éventail de prestations et de transactions relatives au revenu, entre autres utilisations.

16.4 Les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* et au *Règlement de l'impôt sur le revenu* ont encouragé l'utilisation du NAS par les provinces, les territoires et le secteur privé, tout comme l'a fait le nombre croissant d'échanges, de comparaisons et de couplages de données entre les différents paliers des programmes sociaux.

16.5 Cependant, le NAS comporte un certain nombre de lacunes, dont certaines sont bien connues. Avec l'utilisation accrue du NAS, ces lacunes sont devenues plus importantes.

- Les renseignements sur les titulaires de NAS, en particulier sur les naissances et les décès, ne sont pas toujours complets ni exacts.

- Les procédures existantes de demande de NAS ne suffisent pas à assurer la protection contre la fraude et les abus. On n'a pas demandé aux titulaires de 11,8 millions de NAS qui se sont inscrits avant la mise en place du programme de preuve d'identité, en 1976, de fournir des documents attestant leur identité. Cela accroît le risque de fausses représentations.

- Les provinces et les institutions financières sont obligées, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du *Règlement de l'impôt sur le revenu,* d'obtenir les NAS à des fins d'impôt, mais elles ne peuvent pas vérifier les numéros d'assurance sociale fournis par leurs clients.

- Les erreurs portant sur le NAS, les abus et la mauvaise utilisation touchent de nombreux programmes fédéraux, les provinces et le secteur privé. Dans l'ensemble, les répercussions pourraient être considérables.

- On ne consacre que peu d'efforts aux enquêtes sur la fraude et les abus concernant le NAS et les peines sont minimes et n'ont pas d'effets dissuasifs réels.

- L'utilisation du NAS n'est pas réglementée dans le secteur privé, sauf au Québec. Ce numéro peut donc servir à enfreindre la protection des renseignements personnels et à usurper l'identité.

16.6 L'efficacité de certaines décisions administratives et l'intégrité des programmes sociaux sont grandement facilitées par la fiabilité des renseignements que contient la base de données du NAS. Nous croyons que le moment est venu d'examiner les rôles, les objectifs et l'utilisation actuels du NAS, à la lumière de son importance pour le gouvernement et la société. Le gouvernement doit établir clairement le niveau d'intégrité et de protection des renseignements personnels à attendre du système.

16.7 Il semble y avoir deux options possibles : améliorer le cadre existant, de façon à tenir compte de l'utilisation actuelle du NAS ou, autrement, concevoir une solution de rechange acceptable pour répondre aux besoins des utilisateurs, y compris ceux des gouvernements et des particuliers. Dans un cas comme dans l'autre, les répercussions du NAS sur la protection des renseignements personnels doivent être reconnues. À notre avis, il est essentiel que le Parlement joue un rôle important dans la discussion de ces questions, dans l'accroissement de la sensibilisation du public et dans la recherche d'une solution satisfaisante.

Introduction

Le numéro d'assurance sociale a été créé en 1964

16.8 Lorsque le premier ministre L.B. Pearson s'est levé à la Chambre des communes, en avril 1964, pour annoncer que le gouvernement avait l'intention d'adopter le nouveau numéro d'assurance sociale (NAS), il ne s'est peut–être pas rendu compte de la mesure dans laquelle il modifiait la façon dont les programmes sociaux canadiens seraient administrés au cours des années subséquentes. À cette époque, il était nécessaire d'adopter le NAS pour deux raisons. En premier lieu, le système d'inscription à l'assurance–chômage commençait à manquer de combinaisons numériques pour identifier ses clients. Deuxièmement, les nouveaux régimes de pensions, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, auraient besoin d'un système national pour inscrire et identifier les cotisants et les bénéficiaires.

16.9 Au début des années soixante, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (aussi appelée Commission Glassco) a conclu « qu'une méthode de chiffrage propre à l'identification des personnes, qui pourrait servir à des fins diverses, contribuerait grandement à un rendement supérieur, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement ». En réponse à cette conclusion, plusieurs discussions interministérielles ont eu lieu au sujet de l'utilisation du NAS comme code d'identification commun pour faire des économies et éviter la confusion qui pourrait survenir si les différents ministères utilisaient leurs propres systèmes de numérotation. Le premier nom envisagé pour le nouveau numéro était le *numéro de compte du Canada,* ce qui traduisait l'intention de l'utiliser dans toutes les transactions financières entre le gouvernement et les citoyens.

16.10 Cependant, des pressions politiques ont amené le gouvernement de l'époque à restreindre l'utilisation d'un numéro d'identification au lieu de l'accroître. Ainsi, le *numéro d'assurance sociale* a été créé et on l'a présenté à la Chambre des communes comme étant une initiative limitée à l'assurance–chômage, au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec.

Le rôle du numéro d'assurance sociale s'est élargi graduellement

16.11 Malgré les déclarations insistantes faites à la Chambres des communes en 1964, le gouvernement fédéral a fait en sorte, au cours des années subséquentes, d'accroître graduellement la portée du NAS. En 1967, il a modifié la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour autoriser l'utilisation du NAS dans les déclarations d'impôt — ce qui constituait un accroissement crucial de son utilisation. En 1976, le gouvernement a modifié de nouveau la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour obliger les particuliers qui encaissent des obligations d'épargne du Canada à fournir leur NAS. Les compagnies d'assurance et les institutions financières ont alors commencé à demander les numéros d'assurance sociale de leurs clients à des fins d'impôt.

16.12 Au cours des années 1970 et 1980, à mesure que l'on créait un éventail de bases de données pour administrer les différents programmes gouvernementaux, on adoptait le NAS au lieu de créer chaque fois un nouveau numéro d'utilisateur ou de client. De nos jours, quelque 20 lois, règlements et programmes du gouvernement fédéral autorisent l'utilisation du NAS (on en trouvera à la pièce 16.1 une liste détaillée). L'utilisation du NAS s'est répandue progressivement dans les programmes sociaux provinciaux et dans le secteur privé, où de nombreuses entreprises s'en servent pour identifier leurs employés et leurs clients. Ces types d'utilisation n'étaient pas prévus dans la législation et, par conséquent, ne sont pas interdits de façon explicite ou implicite.

Pièce 16.1

Utilisations autorisées du numéro d'assurance sociale

Lois et règlements
1. *Loi d'exécution du budget* (Subvention canadienne pour l'épargne–études)
2. *Loi électorale du Canada*
3. *Règlement du Canada sur les normes du travail* (Code canadien du travail)
4. *Règlement sur le Régime de pensions du Canada* (Régime de pensions du Canada)
5. *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants*
6. *Règlement fédéral sur les prêts aux étudiants (Loi fédérale sur les prêts aux étudiants)*
7. *Loi sur la Commission canadienne du blé*
8. *Loi sur l'assurance–emploi*
9. *Loi sur la taxe d'accise* (partie IX)
10. *Règlement sur la saisie–arrêt (Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales)*
11. *Loi sur la protection du revenu agricole*
12. *Règlement sur les demandes de versement au titre de la taxe d'accise sur l'essence et l'essence d'aviation (Loi sur la taxe d'accise)*
13. *Loi de l'impôt sur le revenu*
14. *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*
15. *Règlement sur la sécurité de la vieillesse (Loi sur la sécurité de la vieillesse)*
16. *Règlement concernant la Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt (Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt)*
17. Règlement sur les allocations aux anciens combattants (Loi sur les allocations aux anciens combattants)
Programmes
1. Programmes sur le revenu et sur les soins de santé (Anciens Combattants Canada)
2. Programme d'aide à l'adaptation des immigrants (Citoyenneté et Immigration Canada)
3. Office d'aide à l'adaptation des travailleurs (Développement des ressources humaines Canada)
4. Fichier dosimétrique national en ce qui concerne les radioexpositions professionnelles (Santé Canada)
5. Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones (Société canadienne d'hypothèques et de logement)
6. Programme en matière d'assistance et de développement économique (Affaires indiennes et du Nord Canada)
7. Appels en matière d'impôt sur le revenu et décisions défavorables (Revenu Canada)

Source : ministère de la Justice et Secrétariat du Conseil du Trésor, juin 1998

16.13 Le recours accru au NAS a de plus en plus de répercussions au chapitre de l'intégrité du programme et de la protection des renseignements personnels. De nombreux ministères fédéraux et provinciaux en ont fait un de leurs outils de prédilection pour la gestion des programmes exigeant une identification précise des payeurs, des

prestataires ou des bénéficiaires. Le NAS sert de numéro d'identification pour vérifier l'admissibilité aux prestations, pour recueillir de l'information sur les clients et la verser à leur dossier ainsi que pour comparer et échanger des renseignements entre les programmes. En règle générale, une personne doit avoir un NAS pour pouvoir travailler et recevoir des prestations d'assurance–emploi, des paiements du Régime de pensions du Canada et des remboursements, des prestations et des crédits fiscaux.

16.14 Il est absolument essentiel de pouvoir associer correctement le NAS à son titulaire. Lorsque cette association n'est pas possible, il y a risque d'erreurs dans le paiement des prestations, des pensions et des crédits ainsi que dans la perception des impôts.

16.15 Chaque NAS nécessite la collecte de données concernant la naissance, le changement de nom, le décès et le statut de citoyen, lesquelles peuvent servir à effectuer une contre–vérification supplémentaire pour déterminer l'identité et l'admissibilité aux programmes. L'exactitude des renseignements que contient la base de données du NAS est importante, du point de vue du service et du contrôle.

16.16 Comme en témoigne son utilisation généralisée pour les programmes de sécurité du revenu, le NAS semble bien être l'outil approprié pour faciliter la prestation conjointe des services dans ce secteur. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et le Conseil du Trésor ont envisagé d'utiliser le NAS comme moyen de simplifier la prestation des services.

16.17 L'utilisation généralisée du NAS accroît considérablement les risques de fraude et d'abus, ainsi que la variété et l'ampleur des activités illégales qui peuvent en découler. La pièce 16.2 illustre bien à quel point les abus touchant le NAS peuvent être variés et répandus. Les coûts pour le gouvernement et la société en général pourraient être considérables.

Pièce 16.2

Types d'abus touchant le numéro d'assurance sociale

Programmes sociaux fédéraux, provinciaux et municipaux

- Obtenir des prestations du Régime de pensions du Canada, du Régime de rentes du Québec, de l'assurance–emploi et de l'aide sociale en utilisant différents noms ou en travaillant sous une autre identité.
- Utiliser de nombreuses identités pour recevoir des chèques de la Sécurité de la vieillesse.
- Se forger une nouvelle identité pour obtenir un prêt aux étudiants.
- Obtenir des crédits à titre de subventions ou des crédits de taxe de vente en utilisant différents noms.
- Obtenir de nombreuses cartes d'assurance–maladie.

Impôts fédéral et provincial sur le revenu

- Fractionner ses revenus ou obtenir divers crédits d'impôt en utilisant différents noms.
- Utiliser de nombreuses identités pour cacher des revenus d'investissement.

Permis de travail et autres permis

- Obtenir des permis de travail en utilisant différents noms.
- Obtenir un permis de conduire de remplacement en utilisant une autre identité.

Activités commerciales

- Obtenir de nombreuses cartes de crédit ou de nombreuses marges de crédit en utilisant différents noms et s'éclipser lorsque la limite de crédit est atteinte.
- Obtenir des prêts d'institutions financières au moyen de fausses pièces d'identité et disparaître par la suite.
- Faire des dépôts à terme en utilisant différents noms.
- Louer des voitures de luxe dans l'intention de les vendre à l'étranger et disparaître par la suite sous une nouvelle identité.

Source : DRHC et Bureau du vérificateur général du Canada

Les rôles et les responsabilités sont dispersés

16.18 Au gouvernement fédéral, les rôles et les responsabilités à l'égard du NAS sont dispersés. DRHC est l'autorité responsable du NAS : il est responsable de l'attribution des NAS, de la tenue du Registre d'assurance sociale (RAS), des enquêtes sur les abus présumés et de l'élaboration de règlements, au besoin. Le Conseil du Trésor est responsable de la politique et des lignes directrices qui régissent la collecte et l'utilisation du NAS au palier fédéral ainsi que du couplage de données. Le Commissariat à la protection de la vie privée, organisme de surveillance indépendant, fait enquête sur les plaintes concernant le NAS, vérifie l'observation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et fait rapport au Parlement. Le ministère de la Justice soutient les autres ministères en leur donnant des conseils juridiques sur les questions relatives au NAS qui découlent de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et il répond aux demandes de renseignements générales que le public présente au sujet de l'utilisation du NAS par le secteur privé.

Objet de la vérification

16.19 Notre vérification visait à évaluer la gestion et le contrôle du NAS pour déterminer s'ils sont efficients et efficaces et s'ils ont un fondement approprié dans la législation. Nous avons examiné : le rôle et l'utilisation du NAS dans la gestion des programmes sociaux et de la perception des recettes; la procédure de demande; la gestion du RAS; et les enquêtes sur les cas de fraude et d'abus. En plus d'examiner les activités de DRHC, nous avons interrogé des fonctionnaires et étudié la documentation pertinente à Revenu Canada, à Citoyenneté et Immigration Canada, au Secrétariat du Conseil du Trésor, à Industrie Canada, au ministère de la Justice, à la Gendarmerie royale du Canada, au Commissariat à la protection de la vie privée, à Élections Canada, au Bureau des passeports et dans de nombreux organismes provinciaux. Nous avons effectué des analyses approfondies de la base de données du NAS que nous a fournie DRHC. Nous avons aussi discuté avec des spécialistes de la protection des renseignements personnels et avec d'autres organismes intéressés au NAS.

16.20 On trouvera de plus amples détails sur les objectifs, l'étendue et les critères de la vérification à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Importance du numéro d'assurance sociale

Le NAS est devenu un code d'identification national de fait dans les transactions relatives au revenu, contrairement à l'intention du gouvernement

16.21 Le gouvernement fédéral a cherché, en 1988, à limiter l'utilisation du NAS dans ses programmes en élaborant la politique actuelle sur le contrôle et l'utilisation du NAS et le couplage de données. Cette politique a été élaborée en réponse immédiate aux recommandations découlant de l'examen de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels qu'a effectué, en 1986 et 1987, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général. Le gouvernement a indiqué clairement que son intention était d'empêcher l'utilisation du NAS comme code d'identification personnel national, afin de protéger les renseignements personnels. Par exemple, il a limité l'utilisation du NAS par le gouvernement fédéral à l'administration des programmes d'impôt et de pensions, des programmes sociaux et des programmes de prestations, ainsi que des programmes autorisés en vertu de quelques lois fédérales (comme la *Loi sur l'assurance–emploi).*

16.22 Par exemple, le gouvernement fédéral a cessé d'utiliser le NAS sur les formulaires de demande de citoyenneté. Il a fini par retirer le NAS de nombreuses bases de données et il a cessé de l'utiliser pour identifier ses propres employés. Il a fait savoir que toutes les nouvelles utilisations de ce numéro au gouvernement fédéral exigeraient l'approbation du Parlement. Cependant, il ne s'est pas occupé de l'utilisation croissante du NAS dans le secteur privé et par les provinces, les territoires et les municipalités. Il n'a pas non plus prévu l'incidence des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* et au *Règlement de l'impôt sur le revenu* lorsqu'on a commencé à exiger un NAS pour un plus grand nombre de types de transactions financières et de prestations.

16.23 En 1992, le gouvernement fédéral a modifié le *Règlement de l'impôt sur le revenu* pour demander aux provinces d'inscrire le NAS sur tous les relevés d'impôt T5007 émis à l'intention des bénéficiaires de prestations d'aide sociale et d'indemnités d'accident du travail. Cette exigence assurait, à toutes fins utiles, la prédominance du NAS comme code d'identification commun pour les programmes sociaux des provinces et des municipalités. Il existe des programmes semblables au palier fédéral (assurance–emploi, Sécurité de la vieillesse et Régime de pensions du Canada) et l'ensemble de tous ces programmes représente près de 100 milliards de dollars en paiements annuels — soit 26 p. 100 de toutes les dépenses gouvernementales au Canada.

16.24 La Subvention canadienne pour l'épargne–études que l'on vient d'annoncer obligera une nouvelle population (un nombre estimatif d'un million sur sept millions d'enfants) à obtenir un NAS pour pouvoir recevoir des subventions gouvernementales et satisfaire aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du *Règlement de l'impôt sur le revenu.* De nos jours, le NAS est exigé pour à peu près toutes les transactions touchant un prêt ou un paiement de soutien du revenu, la perception des recettes et les finances personnelles. L'utilisation du NAS continue à s'accroître, malgré les intentions du gouvernement de la restreindre.

Un code d'identification numérique commun est important, vu le nombre croissant de couplages de données

16.25 Le couplage de données est défini par le Conseil du Trésor comme étant la comparaison ou le couplage de renseignements personnels obtenus de diverses sources en vue de prendre des décisions sur les personnes visées par les données. Les comparaisons de données à d'autres fins comme la recherche ne sont pas considérées comme étant des « couplages de données », selon la définition du Conseil du Trésor.

16.26 L'utilisation du NAS a grandement facilité le recours accru aux couplages, aux comparaisons et aux échanges de données entre les administrations responsables des programmes sociaux et au sein de celles–ci. On

considère souvent que le numéro d'identification est l'outil le plus pratique et le plus efficient pour le couplage de données personnelles, en raison de son caractère unique et universel. D'autres modes d'identification (date de naissance, nom, prénom, sexe, adresse) peuvent être utilisés, seuls ou en combinaison. Cependant, une étude récente effectuée par Élections Canada révèle que 10 p. 100 des Canadiens ont les mêmes date de naissance et nom de famille qu'un autre Canadien. En outre, les gens n'indiquent pas toujours leur nom de la même façon, ou encore les noms peuvent être mal orthographiés. De plus, chaque année, 16 p. 100 des Canadiens de 18 ans ou plus déménagent. Les données peuvent aussi être enregistrées sous différents formats de fichier. Tous ces facteurs compliquent le couplage de données sans l'aide d'un code d'identification numérique.

16.27 Dans la plupart des couplages de données au gouvernement fédéral, on utilise le NAS comme code d'identification personnel de base pour le couplage de renseignements provenant de deux bases de données. Le programme de la Sécurité de la vieillesse a montré l'avantage de l'utilisation du NAS. La difficulté de gérer les dossiers des bénéficiaires entre les programmes comme le Régime de pensions du Canada, la Sécurité de la vieillesse et les accords internationaux concernant celle–ci et de coupler les données sans l'aide du NAS ont amené DRHC à lancer une initiative visant à attribuer un NAS à tous les bénéficiaires. Dans les programmes sociaux des provinces que nous avons visitées, on a également recours au NAS sur une grande échelle pour comparer les listes de clients des différentes administrations. Pour les provinces, l'utilisation d'un code d'identification commun comme le NAS est essentiel en raison de l'incompatibilité entre les divers systèmes. D'autres codes d'identification comme le numéro de la carte d'assurance–maladie et le numéro de permis de conduire sont propres à leur titulaire, mais ils sont également particuliers à chaque province. Contrairement au NAS, ils ne peuvent donc pas être utilisés pour les couplages de données entre les provinces ou entre les programmes sociaux du gouvernement fédéral et ceux des provinces comme l'assurance–emploi et l'aide sociale.

16.28 Notre examen des couplages de données actuels à DRHC pour lesquels on utilise le NAS comme code d'identification commun indique que l'on réalise des économies importantes en évitant les trop–payés, en recouvrant ces paiements et les autres sommes exigibles et en favorisant les économies administratives. Par exemple, le programme de vérification informatique a posteriori de DRHC associe les demandes de prestations d'assurance–emploi aux renseignements fournis par les relevés d'emploi pour identifier les personnes qui reçoivent des prestations mais ne déclarent pas ou ne déclarent qu'une partie de leurs revenus. Pour l'exercice financier 1996-1997, cette activité de couplage de données a engendré à elle seule environ 570 000 enquêtes qui ont permis de découvrir des trop–payés de 102 millions de dollars et d'imposer des pénalités totalisant 50 millions de dollars.

Intégrité des données du Registre d'assurance sociale

Le Registre d'assurance sociale : 33 millions de NAS attribués

16.29 Le Registre d'assurance sociale (RAS) est le registre dans lequel on inscrit les renseignements personnels fournis par les individus lorsqu'ils demandent un NAS. Il contient tous les NAS et les renseignements personnels de base importants, tels que les dates et lieux de naissance et de décès et les noms du père et de la mère. Attester, enregistrer, attribuer et gérer des millions de NAS est une tâche complexe, exécutée sur une très grande échelle. Un total de plus de 33 millions de NAS ont été attribués depuis 1964. Les Services nationaux, une direction générale de DRHC qui exerce ses activités à partir de Bathurst (Nouveau–Brunswick), administrent le RAS et délivrent environ un million de cartes (nouvelles et de remplacement) chaque année. Les coûts de fonctionnement annuels s'élèvent à sept millions de dollars, dont deux millions sont perçus auprès des demandeurs de cartes de remplacement. Les cinq millions de dollars restants sont récupérés auprès des utilisateurs originaux du NAS — Revenu Canada, le Régime de pensions du Canada, le Régime de rentes du Québec et le compte d'assurance– emploi — qui partagent la responsabilité opérationnelle de l'intégrité de la banque de données. Notre travail de vérification a montré que le RAS est généralement bien protégé et que sa sécurité matérielle est assurée.

Il existe un écart important entre le nombre de titulaires de NAS vivants et la taille de la population canadienne

16.30 Les parties intéressées ont exprimé des inquiétudes concernant le nombre élevé des titulaires de NAS vivants inscrits au RAS en comparaison de la taille de la population canadienne : soit un écart d'environ 3,8 millions pour les personnes de 20 ans ou plus, âge où la plupart des Canadiens ont obtenu un NAS (voir la pièce 16.3). Différents facteurs pourraient expliquer cet écart : le nombre de Canadiens et de non–Canadiens qui ont quitté le pays, les titulaires de NAS décédés dont le décès n'a pas été signalé à DRHC et les NAS basés sur de fausses identités. Étant donné que l'écart ne peut pas être expliqué avec certitude, il représente un risque d'accroissement des erreurs, des abus et de la mauvaise utilisation du NAS, lequel pourrait donner accès, d'une façon illégitime, aux programmes fédéraux et provinciaux.

Pièce 16.3

Comparaison entre les données du Registre d'assurance sociale et celles de Statistique Canada concernant le nombre de personnes vivantes âgées de 20 ans ou plus

Âge	Registre d'assurance social Nombre de NAS[1]	Statistique Canada Population réelle[2]	Différence
20-29	4 258 017	4 237 481	20 536
30-39	5 541 599	5 270 366	271 233
40-49	5 466 430	4 649 732	816 698
50-59	4 093 556	3 176 758	916 798
60-69	2 746 661	2 351 296	395 365
70-79	2 091 465	1 729 139	362 326
80-89	1 084 768	728 261	356 507
90 and ou plus	770 871	127 095	643 776
Total	**26 053 367**	**22 270 128**	**3 783 239**

Source :[1]DRHC, Registre d'assurance sociale, le 31 mars 1998
[2]estimations de la population au 1er juillet 1997, selon Statistique Canada

16.31 Dans le cadre de notre travail de vérification, nous avons effectué une analyse des 33 millions d'enregistrements que nous avait fournis DRHC. Nous avons constaté que le nombre de décès non inscrits est l'un des facteurs les plus importants de l'écart. De 1965 à 1990, seulement un million de décès ont été inscrits dans la base de données du NAS, ce qui est bien inférieur aux 4,4 millions de décès survenus au sein de la population canadienne durant la même période. Depuis 1993, le RAS obtient des renseignements sur les décès en utilisant des données supplémentaires provenant d'autres sources telles que le Régime de pensions du Canada (RPC), Revenu Canada et la Régie de l'assurance–maladie du Québec (RAMQ). Durant la période allant de 1991 à 1997, plus de 2,6 millions de décès ont été inscrits dans la base de données du NAS, ce qui représente une amélioration radicale (voir la pièce 16.4).

Pièce 16.4 n'est pas disponible, voir le Rapport.

16.32 Cependant, la collecte des données sur les décès a encore besoin d'être améliorée. Le nombre de Canadiens vivants inscrits dans la base de données du NAS en 1998 reste beaucoup plus élevé que le nombre indiqué dans les données de Statistique Canada. Par exemple, la base de données de 1998 montre que 771 000 personnes âgées de 90 ans ou plus sont titulaires d'un NAS actif, contre les 127 000 personnes (moins d'un sixième) indiquées dans les données de Statistique Canada pour ce groupe d'âge. Cette constatation est encore plus frappante lorsque l'on compare le nombre de 311 000 personnes âgées de 100 ans ou plus, considérées encore vivantes dans le RAS, avec les 3 000 centenaires recensés par Statistique Canada.

16.33 Sans des efforts supplémentaires pour inscrire les décès, les écarts continueront de s'élargir en même temps que les possibilités de confusion et d'inefficience et le risque que les identités des personnes décédées soient utilisées pour des activités frauduleuses. Bien que d'autres programmes fédéraux recueillent des données sur les décès, ils le font seulement pour leur population cible et ces données ne sont pas toujours complètes. Par exemple, environ le tiers des quelque 3 000 fraudes décelées par les programmes de sécurité du revenu de DRHC depuis 1985-1986 avaient trait à des chèques négociés après le décès des bénéficiaires admissibles.

Les sources d'information existantes ne sont pas exploitées à fond et on pourrait faire davantage pour établir de nouvelles sources

16.34 En 1996, Revenu Canada a fourni à trois reprises au RAS des fichiers de mise à jour des décès. En 1997, il a été convenu que ces renseignements ne seraient envoyés qu'une fois par année. La comparaison des données entre le RAS et la RAMQ démontre que si on faisait des comparaisons semblables avec d'autres régimes de santé provinciaux, on pourrait révéler des centaines de milliers de décès non déclarés. Les statistiques de l'état civil, administrées par les provinces, les territoires et d'autres administrations étrangères, constituent une autre source de renseignements possible, mais la comparaison des données serait plus difficile car la plupart de ces administrations n'utilisent pas le NAS.

16.35 Même si le Régime de pensions du Canada, Revenu Canada et le RAS partagent davantage de données, le problème du rapprochement entre les différentes sources reste entier. Par exemple, Revenu Canada ne fournit pas au RAS les corrections qu'il apporte aux fichiers des contribuables lorsqu'il remarque des différences dans la date de naissance, le nom, etc. Revenu Canada nous a informés que le système d'impôt sur le revenu et les différents crédits et prestations administrés par Revenu Canada s'appuient fortement sur le NAS des personnes mais moins sur des éléments comme la date de naissance ou le nom. En conséquence, les écarts non cruciaux dans ces parties des enregistrements des données d'une personne sont acceptés après une vérification moins étendue que celle qui serait exigée par le RAS.

Il existe des millions de NAS dont l'identité du titulaire n'a pas été certifiée

16.36 En 1976, le gouvernement a lancé un programme de preuve d'identité qui obligeait les demandeurs de NAS à fournir des documents d'identification. Au mois de mars 1998, le Registre d'assurance sociale contenait 16,8 millions d'inscriptions qui n'avaient pas été appuyées par des documents d'identification, soit 51 p. 100 des NAS attribués. Cependant, certains des enregistrements non certifiés n'ont pas besoin d'être vérifiés — parce que la personne est décédée ou que le NAS a été annulé, invalidé ou validé par d'autres programmes. Cela laisse dans le RAS environ 11,8 millions de comptes non certifiés, lesquels, en raison des possibilités d'erreurs, de mauvaises utilisations et d'abus, devraient susciter de grandes inquiétudes au sein des organismes qui utilisent beaucoup le NAS, par exemple Revenu Canada et tous les programmes de sécurité du revenu.

Les renseignements concernant la naissance ne sont pas faciles à vérifier auprès des organisations qui les délivrent

16.37 Des données exactes sur la naissance sont aussi importantes que les données sur le décès pour l'intégrité de la base de données du NAS. Les préposés au RAS ne vérifient pas habituellement auprès des organisations qui les délivrent, la validité des renseignements inscrits sur les documents acceptés pour les demandes de NAS. Par exemple, on ne compare pas les données indiquées sur les certificats de naissance (existence, date et lieu de naissance, noms des parents, ou si la personne est décédée) à celles figurant dans les registres provinciaux et territoriaux de statistiques de l'état civil.

16.38 Le besoin urgent de résoudre ce problème est illustré par nos comparaisons entre les bases de données de la Sécurité de la vieillesse (SV) et du RAS et entre les bases de données du Régime de pensions du Canada (RPC) et du RAS. Ces comparaisons, effectuées en 1998, ont montré des écarts de 4 à 5 p. 100 dans leurs données sur la naissance. La date de naissance d'une personne inscrite dans le RAS d'une part, et dans les banques de données de la SV et du RPC d'autre part, comporte un écart de 22 mois en moyenne. L'écart le plus important était de 50 ans. Ces écarts touchent 166 000 dossiers de bénéficiaires de la SV et 98 000 dossiers du RPC.

16.39 Les difficultés inhérentes à la vérification des données sur la naissance avec les statistiques de l'état civil sont bien connues et ne datent pas d'hier. DRHC réalise actuellement un projet pilote, en collaboration avec le gouvernement du Nouveau–Brunswick, pour permettre la vérification en direct des données sur la naissance et le changement de nom fournies par les demandeurs de NAS. En outre, on vérifie en direct, au registre des décès de la province, les renseignements fournis par le demandeur de NAS, pour s'assurer que ces renseignements n'appartiennent pas à une personne décédée. La mise en oeuvre de ce projet dans les autres provinces et territoires pourrait améliorer la fiabilité de la base de données du NAS; il y aurait lieu cependant d'examiner l'incidence du projet sur la protection des renseignements personnels. Il est aussi possible que des provinces, des territoires et le gouvernement fédéral ne disposent pas encore de la compatibilité technologique nécessaire pour participer à ce projet.

16.40 Les demandes de nouveaux NAS, de cartes de remplacement et de modifications de statut basées sur la documentation de Citoyenneté et Immigration Canada représentent le tiers du volume de travail annuel du RAS. Le RAS accède maintenant en direct au système d'information de Citoyenneté et Immigration Canada. Cet accès aux données du système permet de vérifier rapidement les renseignements fournis par les demandeurs.

16.41 En vérifiant les renseignements sur les certificats de naissance et les autres documents auprès des organismes qui les ont délivrés, le RAS pourrait éliminer les erreurs d'inscription dans les renseignements relatifs aux titulaires de NAS. Il pourrait aussi réduire le risque d'attribuer des NAS à des imposteurs dont les demandes sont appuyées par des documents frauduleux ou modifiés. Étant donné que les renseignements que contient le RAS sont considérés comme personnels, DRHC a l'obligation légale de prendre toutes les mesures raisonnables pour en assurer la fiabilité. Le paragraphe 6(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* oblige les institutions gouvernementales à veiller, dans la mesure du possible, à ce que les renseignements personnels utilisés à des fins administratives soient exacts, complets et à jour. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, DRHC a fait certains efforts à cet égard. Cependant, il n'a pas mis en oeuvre un plan complet pour veiller à ce que les renseignements du RAS répondent à cette exigence.

16.42 Développement des ressources humaines Canada, en collaboration avec ses partenaires, devrait s'assurer, lorsque cela est pertinent, que les renseignements disponibles provenant des programmes fédéraux et provinciaux sont utilisés efficacement pour améliorer l'intégrité du Registre d'assurance sociale.

16.43 Développement des ressources humaines Canada devrait élaborer un plan complet comportant des cibles et un calendrier appropriés et formuler des énoncés clairs des rôles et des responsabilités, afin d'accroître la fiabilité et l'intégrité des données du Registre d'assurance sociale à un niveau approprié.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada : *DRHC accepte les deux recommandations. Reconnaissant l'importance d'améliorer l'intégrité du Registre d'assurance sociale, DRHC s'efforcera davantage de collaborer avec ses partenaires fédéraux, les provinces et les territoires afin d'obtenir les renseignements qui permettront d'apporter les améliorations voulues. DRHC, de concert avec ses partenaires, élaborera une stratégie fédérale–provinciale et un plan d'action appropriés. Même s'ils s'entendent pour fournir des renseignements personnels, les provinces et les territoires auront peut–être à modifier leur législation sur la protection des renseignements personnels et à apporter des changements majeurs à leurs systèmes.*

Des milliers de personnes qui n'ont pas de statut juridique au Canada sont titulaires de NAS valides

16.44 Le Registre d'assurance sociale attribue des NAS temporaires (série 900) à des résidents non permanents tels que des demandeurs du statut de réfugié, des travailleurs saisonniers et des étudiants étrangers, en se fondant sur des documents d'immigration qui expirent éventuellement. Un NAS de la série 900 peut aussi être attribué à tout citoyen d'un autre pays, même s'il ne réside pas au Canada, pour des raisons telles que l'ouverture d'un compte bancaire ou l'investissement au Canada. Si ces titulaires de NAS obtiennent le statut de résident permanent au Canada, ils ont le droit de remplacer leur NAS de la série 900 par un NAS régulier. Selon la tendance observée, les personnes demandent un NAS régulier dès qu'elles ont obtenu leur résidence permanente, étant donné qu'il est considéré comme ayant une plus grande valeur. Depuis 1976, année où l'on a commencé à utiliser la série 900, 1 242 000 NAS temporaires ont été attribués. En 1998, quelque 680 000 NAS temporaires restent actifs et 66 p. 100 de ceux–ci datent de plus de cinq ans, soit une longue période pour un numéro considéré comme temporaire. Le nombre de NAS temporaires attribués dépasse de 470 000 les 210 000 résidents non permanents signalés par Statistique Canada en 1997. Étant donné que le NAS ne porte pas de date d'échéance, ces différences pourraient comprendre les titulaires de NAS qui ont quitté le Canada. Si le RAS n'a pas été avisé officiellement d'un départ, il existe un risque que le NAS de la série 900 ne portant pas de date d'échéance puisse être donné, loué ou vendu à une autre personne.

16.45 En outre, l'écart pourrait être attribuable à des titulaires de NAS qui résident au Canada illégalement. Par exemple, une étude effectuée en 1994 par Revenu Canada a montré que des milliers de personnes qui utilisaient leur NAS pour travailler ou pour obtenir de l'aide sociale ou des crédits d'impôt n'avaient pas de statut juridique au Canada, selon les dossiers de Citoyenneté et Immigration Canada. Sur les 80 000 titulaires d'un NAS de la série 900 qui ont reçu des crédits de taxe sur les produits et services (TPS) en janvier 1993, Revenu Canada a estimé (à partir d'un échantillon d'environ 3 600 personnes) que 32 p. 100 auraient pu obtenir des avantages auxquels ils n'avaient pas droit. Revenu Canada a chiffré la perte possible en crédits de TPS à 8,2 millions de dollars. Revenu Canada a également fait remarquer que la source de revenu déclarée d'un bon nombre de ces personnes était l'aide sociale. Par conséquent, les pertes des administrations provinciales et municipales peuvent avoir été considérables. Nous nous rendons compte du fait que ce problème peut être difficile à résoudre parce qu'il pourrait comporter le rapprochement des mandats des ministères concernés et faire intervenir les dispositions sur la confidentialité de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

16.46 Développement des ressources humaines Canada, de concert avec Revenu Canada et Citoyenneté et Immigration Canada, devrait examiner les risques associés à l'attribution de NAS temporaires qui ne portent pas de date d'échéance.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada : *Recommandation acceptée. DRHC est en train de créer un groupe de travail qui aura pour mandat d'examiner les risques associés à l'attribution de cartes d'assurance sociale temporaires de la série 900 sans date d'échéance. Citoyenneté et Immigration Canada et Revenu Canada ont déjà indiqué qu'ils voulaient participer au projet.*

Réponse de Revenu Canada : *Recommandation acceptée. Revenu Canada, de concert avec Développement des ressources humaines Canada et Citoyenneté et Immigration Canada concourra à diminuer les risques associés à l'attribution et à la conservation de numéros d'assurance sociale temporaires, tout en reconnaissant qu'il y a peut–être des contraintes législatives qui limitent l'échange de certains renseignements dans cet exercice.*

Réponse de Citoyenneté et Immigration Canada : *Recommandation acceptée. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a pris des dispositions avec Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et Revenu Canada (RC) pour faire face aux problèmes communs, y compris celui que pose l'utilisation du NAS. CIC s'efforcera de nouveau, de concert avec RC et DRHC, de parer aux risques que présente l'absence de date d'échéance sur les cartes d'assurance sociale temporaires.*

Traitement et contrôle du NAS

Il faut appliquer une plus grande rigueur dans le programme de preuve d'identité

16.47 Il existe deux façons de présenter une demande de NAS : en personne, à un Centre de ressources humaines du Canada, ou par la poste. Les demandes soumises à ces centres locaux sont étudiées par des agents qui examinent les documents de preuve d'identité, lesquels sont habituellement des originaux. Les demandes jugées en règle sont certifiées par les agents et transmises aux Services nationaux, à Bathurst. Les personnes peuvent aussi envoyer leur demande de NAS directement à Bathurst par la poste. C'est là que les employés du RAS étudient l'exactitude et l'intégrité des demandes reçues par la poste, ainsi que les documents de preuve d'identité (original ou copie certifiée). Les opérateurs du RAS examinent chaque demande reçue des centres locaux et dans le courrier. S'il n'y a pas de contradictions internes ou d'omissions, la demande est acceptée aux fins de traitement.

16.48 Différents genres de documents sont acceptés comme preuve d'identité, selon le statut de la personne qui demande une carte de NAS. Les citoyens canadiens peuvent fournir un certificat de naissance délivré au Canada ou une carte de citoyenneté délivrée par Citoyenneté et Immigration Canada. Les résidents permanents doivent présenter leur fiche relative au droit d'établissement. Les résidents temporaires doivent présenter les documents d'immigration qui les autorisent à demeurer au Canada pendant une période de temps précisée.

16.49 D'une façon générale, la procédure de demande de NAS n'exige qu'un seul document d'identité et ne comporte pas d'autres moyens de confirmer l'identité. Nous avons comparé les exigences du NAS à celles d'autres programmes de DRHC, ainsi qu'à celles du Bureau des passeports. Nous avons constaté que ces autres programmes comportaient des contrôles supplémentaires pour vérifier l'identité des demandeurs (voir la pièce 16.5).

16.50 En général, les demandes reçues par la poste représentent un risque un peu plus grand que les demandes présentées en personne, parce qu'on accepte des photocopies certifiées — qui elles–mêmes pourraient avoir été certifiées frauduleusement — et que les demandeurs qui éveillent des soupçons ne peuvent pas être interrogés. À l'heure actuelle, les demandes reçues par la poste ne représentent que 10 p. 100 des demandes traitées à Bathurst, soit l'un des ratios d'entrée par la poste les plus petits parmi les programmes indiqués à la pièce 16.5. Nous avons remarqué que le RAS compense les risques associés aux demandes reçues par la poste au moyen de procédures d'examen et par des analyses et des contrôles spécialisés; cette façon de procéder donne un taux de rejet d'environ 30 p. 100.

Pièce 16.5

Comparaison des exigences concernant la preuve d'identité pour une demande de NAS et pour certains programmes – 1998

	NAS	Régime de pensions du Canada	Sécurité de la vieillesse	Assurance-emploi	Bureau des passeports
Un document pour confirmer l'identité (p. ex. un certificat de naissance)	Oui	Oui	Oui	Oui[1]	Oui

Document(s) supplémentaire(s) ou autres moyens de confirmer l'identité	Non	Oui[2]	Oui[3]	Oui[4]	Oui[5]
Copie certifiée acceptée	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Demandes par la poste	10 %	90%	90%	10%	10%
Demandes en personne	90%	10%	10%	90%	90%

Source : DRHC et Bureau des passeports

[1]Un relevé d'emploi délivré par l'employeur précédent appuie la demande.
[2]DRHC utilise le relevé des cotisations du RPC pour confirmer l'identité.
[3]DRHC utilise le relevé des cotisations du RPC pour confirmer l'identité. Dans le cas des personnes qui n'ont pas versé de cotisations, un seul document d'identité est demandé.
[4]Dans le cas des demandes en personne, on peut exiger un ou deux documents d'identité supplémentaires.
[5]Un garant admissible signe la demande.

16.51 Cependant, les risques associés aux demandes reçues par la poste demeurent importants. Une enquête menée par DRHC sur des cartes de NAS expédiées à des boîtes postales dans une région du pays a permis d'identifier 37 demandes de NAS suspectes. Une analyse plus poussée a montré que 10 de ces demandes s'appuyaient sur des documents falsifiés et que ces personnes n'existaient pas, selon le registre provincial de statistiques de l'état civil. Dans un autre cas de fraude, une enquête a révélé qu'un homme avait obtenu 72 cartes de NAS en utilisant les identités d'enfants décédés; les demandes avaient été envoyées par la poste à Bathurst.

16.52 Environ 20 p. 100 du nombre total de cartes de NAS produites chaque année sont délivrées pour remplacer des cartes dont les titulaires ont signalé la perte, le vol ou la détérioration. Les contrôles relatifs à cette activité ont besoin d'être améliorés. Si un certain nombre de cartes de remplacement ont été délivrées à un demandeur dans un délai de 12 mois, une demande de carte supplémentaire déclenche automatiquement une enquête. Mais d'autres signes avertisseurs, tels que plusieurs cartes postées à la même adresse, ne sont pas utilisés pour surveiller les risques de fraude.

16.53 En cherchant de meilleures pratiques, nous avons constaté que le Bureau des passeports avait un programme de preuve d'identité plus complet. Il a compilé toutes les variantes possibles des certificats de naissance parmi les 12 administrations provinciales et territoriales et il met ces renseignements à la disposition de ses commis qui traitent avec le public. Pour chaque demande, il exige aussi un garant dont le statut peut être vérifié. Il tient une liste d'utilisateurs pouvant commettre des fraudes et il compare les nouvelles demandes à cette liste. Il a choisi une période de validité de cinq ans (plutôt que 10 ans pour des documents semblables dans la plupart des autres pays). Le Bureau des passeports favorise aussi les demandes faites en personne à celles envoyées par la poste (lesquelles ne représentaient qu'environ 10 p. 100 des demandes en 1997-1998). De plus, le passeport canadien contient plusieurs caractéristiques de sécurité. Cependant, le Bureau des passeports exprime aussi des inquiétudes au sujet des certificats de naissance et des autres documents de base étudiés dans les paragraphes suivants.

Le fait de se fier surtout aux certificats de naissance comme fondement de l'identité comporte des inconvénients importants

16.54 Un seul document est généralement requis pour demander un NAS. Le document de base le plus important pour obtenir un NAS est le certificat de naissance, qui est délivré par la province ou le territoire. Le certificat de naissance présente certaines lacunes :

- il est facile de se le procurer — des émissions télévisées, divers livres et même des sites Internet fournissent des indications sur la façon d'obtenir des certificats de naissance pour se créer de fausses ou de multiples identités;

- le certificat, et surtout l'ancien, est relativement facile à contrefaire grâce aux nouvelles technologies de reproduction couleur;

- comme il est sur support papier, il se détériore rapidement, ce qui rend l'information plus difficile à vérifier;

- il n'existe aucune caractéristique de sécurité établissant un lien entre le certificat et son titulaire.

Il est toutefois beaucoup plus difficile de falsifier la demande initiale d'enregistrement d'une naissance.

16.55 Selon une étude menée pour le groupe de travail fédéral–provincial–territorial sur le code d'identification commun, au printemps de 1997, un certain nombre des documents d'identification canadiens jugés acceptables pour obtenir un NAS présentent les mêmes lacunes. Ces lacunes sont toutefois plus problématiques dans le cas des certificats de naissance, car ces derniers sont souvent utilisés pour obtenir d'autres documents d'identité qui sont considérés comme plus fiables parce qu'ils sont accompagnés d'une photographie (p. ex. permis de conduire et carte d'assurance–maladie). Le recours généralisé aux documents délivrés par divers organismes crée une situation d'interdépendance (A est fondé sur B qui est fondé sur C qui est fondé sur A). Toutes les parties deviennent ainsi plus vulnérables. Par exemple, le titulaire d'un NAS et d'un certificat de naissance peut avoir accès à bon nombre de programmes sociaux. Nous avons remarqué qu'un certificat de naissance assorti d'un NAS est aussi accepté pour les demandes de pensions de la Sécurité de la vieillesse. La Direction générale des programmes de la sécurité du revenu de DRHC, laquelle est responsable de la Sécurité de la vieillesse, n'a pas évalué la fiabilité de ce document.

16.56 Dans le cas du NAS, la mesure dans laquelle le document d'identité est vérifié dépend de la capacité des commis et des agents de DRHC à reconnaître les documents frauduleux ou falsifiés. Le grand nombre de documents acceptés par le Ministère à l'appui des demandes de NAS rend cette tâche encore plus difficile. Il existe jusqu'à 37 types de documents qui peuvent être acceptés et, de plus, parmi les 12 administrations provinciales et territoriales, il existe plusieurs variantes des certificats de naissance. Les modifications de la conception des documents, l'absence de photographie, la mobilité des personnes qui peuvent transporter les documents d'identité produits par de nombreuses administrations différentes, tout cela rend de plus en plus difficile pour les employés du programme qui étudient les documents de cerner les falsifications ou les renseignements modifiés. En outre, on n'attribue pas de cote à la fiabilité de ces documents et, par conséquent, l'approche du Ministère n'est pas adaptée à la qualité des documents d'identité fournis par les organismes émetteurs.

16.57 Pour les programmes provinciaux, le NAS est un élément important pour établir l'identité d'une personne qui demande des services, que ce soit par la vérification de la carte d'assurance sociale ou par le couplage de données au moyen du NAS. La carte d'assurance sociale est acceptée comme pièce d'identité originale pour cinq des huit programmes provinciaux que nous avons examinés.

16.58 La carte d'assurance sociale n'a pas été conçue pour identifier son titulaire. Par conséquent, elle ne comporte aucune caractéristique de sécurité qui la rattache à celui–ci (photographie, description ou autres caractéristiques telles que les empreintes digitales et le balayage rétinien), pouvant servir à prévenir et à empêcher la falsification et l'utilisation inappropriée de la carte (on trouvera à la pièce 16.6 certaines de ces caractéristiques de sécurité).

Pièce 16.6 n'est pas disponible, voir le Rapport.

16.59 Développement des ressources humaines Canada devrait :

- **mettre à jour le programme de preuve d'identité, qui n'a pas été révisé d'une façon approfondie depuis sa conception, en 1976, pour le rendre plus rigoureux et plus compatible avec les autres programmes qu'il soutient;**

- **évaluer la fiabilité des documents d'identité utilisés pour appuyer les demandes de numéro d'assurance sociale et les demandes faites à ses autres programmes, tels que le Régime de pensions du Canada et la Sécurité de la vieillesse, et mettre en oeuvre des mesures correctives, s'il y a lieu;**

- **enquêter sur la faisabilité soit de mettre à niveau les caractéristiques de sécurité de la carte d'assurance sociale, soit de dissiper la perception selon laquelle il s'agit d'une preuve d'identité officielle.**

Réponse de Développement des ressources humaines Canada : *Recommandations acceptées. DRHC examinera la procédure de demande de numéro d'assurance sociale (NAS) afin de renforcer les preuves d'identité exigées des demandeurs. De plus, les exigences de preuves d'identité pour tous les programmes de prestations de DRHC seront examinées. DRHC souligne que la carte de NAS n'est pas et n'a jamais été conçue pour être une carte d'identité. Cependant, DRHC reconnaît que la carte peut être utilisée à cette fin et il entend examiner ce qui sera requis afin d'assurer une utilisation appropriée de la carte compte tenu de la politique du gouvernement concernant l'utilisation du NAS.*

Enquêtes sur la fraude et les abus touchant le NAS

On ne consacre que peu d'efforts aux enquêtes sur le NAS

16.60 Les lacunes déjà mentionnées rendent le NAS vulnérable aux abus. Le paragraphe 141(1) de la *Loi sur l'assurance–emploi* stipule que c'est une infraction que :

- de demander sciemment plus d'un NAS;

- d'utiliser le numéro de quelqu'un d'autre pour tromper ou frauder;

- de prêter ou de vendre un NAS ou une carte de NAS pour tromper ou frauder l'assurance–emploi;

- de fabriquer ou de reproduire une carte de NAS.

16.61 Il y a lieu de noter que cet article de la *Loi sur l'assurance–emploi* va au–delà du programme d'assurance–emploi en soi et traite de l'utilisation illégale du NAS pour frauder d'autres programmes (tels que la perception des recettes et l'aide sociale), ou d'autres personnes ou entreprises. C'est aussi une infraction, en vertu de l'article 102 de la *Loi sur le Régime de pensions du Canada* de fournir sciemment des renseignements faux ou trompeurs à l'appui d'une demande de NAS.

16.62 Étant donné que DRHC est responsable du contrôle du NAS, il est d'une importance vitale qu'il mène des enquêtes proactives et efficaces pour prévenir, déceler et empêcher les abus qui pourraient coûter plusieurs millions de dollars aux contribuables et causer des préjudices.

16.63 L'usurpation d'identité — l'utilisation illégale des renseignements d'identité d'une personne, y compris le NAS — est un phénomène croissant en Amérique du Nord. Par exemple, les enquêtes d'un organisme gouvernemental américain sur les crimes financiers comportant l'usurpation d'identité ont permis d'estimer que les pertes réelles des personnes et des institutions victimes de ces crimes totalisaient 745 millions de dollars américains

pour l'exercice financier 1997. Les autres coûts de l'usurpation d'identité peuvent également être très élevés, bien qu'ils ne soient pas faciles à quantifier. Les victimes peuvent subir une atteinte à leur réputation et elles doivent entreprendre de rétablir leur cote de crédit. Dans l'intervalle, ces personnes peuvent être incapables de garder ou de trouver un emploi, d'obtenir une hypothèque ou de contracter un emprunt.

16.64 La Direction des enquêtes et du contrôle du programme d'assurance– emploi est responsable des enquêtes sur les fraudes présumées envers le programme. Les abus sur l'utilisation du NAS ne sont que l'une des formes de fraude au sujet desquelles cette direction fait enquête. En 1996-1997, elle a effectué 958 000 enquêtes qui ont permis d'économiser un total de 564 millions de dollars. Cependant, les économies résultant des enquêtes que DRHC a attribuées à la répression des abus sur l'utilisation du NAS ne représentent qu'une infime fraction de ce montant. Les économies relatives aux enquêtes sur le NAS pour les programmes autres que l'assurance–emploi ne sont pas incluses et les enquêtes sur le NAS ne sont pas toujours identifiées comme telles. De plus, le nombre déjà restreint d'enquêtes continue de diminuer. Comme le montre la pièce 16.7, il y a eu 2 730 enquêtes sur les abus sur l'utilisation du NAS en 1997-1998, soit une baisse de 52 p. 100 par rapport à 1993-1994.

Pièce 16.7 n'est pas disponible, voir le Rapport.

16.65 La Direction générale des programmes de la sécurité du revenu a effectué encore moins d'enquêtes relatives au NAS que les enquêteurs de l'assurance–emploi. Étant donné le risque de fraude plus élevé généralement représenté par les demandes reçues par la poste (risque expliqué au paragraphe 16.50), certains programmes de sécurité du revenu peuvent être très vulnérables à la fraude. En fait, un projet pilote mené conjointement par la Direction des enquêtes et du contrôle et la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu montre qu'il existe une latitude considérable pour une approche plus proactive de la détection de ces fraudes.

Les enquêtes sur le NAS pourraient donner des résultats substantiels

16.66 Il existe de nombreux types d'abus sur l'utilisation du NAS qui conduisent à des enquêtes. Ces abus sont signalés par Revenu Canada, l'assurance–emploi, le Régime de pensions du Canada, la Sécurité de la vieillesse et par les provinces. D'autres sont signalés par des institutions financières (des banques, des bureaux de crédit), de grands magasins de détail et des services publics. Dans une province, nous avons remarqué une proportion plus élevée de cas liés à l'abus des services sociaux provinciaux. De nombreux abus sont commis par quelqu'un qui utilise le NAS d'une autre personne pour travailler ou pour payer moins d'impôt sur le revenu. Le titulaire légitime du NAS peut, par la suite, faire l'objet d'une nouvelle cotisation et se voir demander d'acquitter les impôts sur le revenu non déclaré de l'imposteur. Dans ces cas, on conseille au contribuable lésé de communiquer avec DRHC et de demander une enquête. Nous estimons que les enquêtes relatives à l'impôt sur le revenu représentent 17 p. 100 du nombre d'enquêtes sur le NAS. À la suite de ces enquêtes menées au cours des cinq dernières années, Revenu Canada a apporté 1 132 corrections aux dossiers d'impôt, ce qui affecte des revenus totalisant 36 millions de dollars.

16.67 Certaines enquêtes ont produit des résultats impressionnants qui montrent l'importance que peuvent prendre les fraudes relatives au NAS. Ces enquêtes portent fréquemment sur un grand nombre de NAS volés, invalides ou obtenus frauduleusement, et représentent souvent des sommes d'argent considérables pour le gouvernement et les particuliers. La pièce 16.8 résume certaines des enquêtes dont les ministères nous ont fait part. On y trouve aussi les enquêtes effectuées par Revenu Canada, qui illustrent aussi la possibilité de recouvrer des fonds en enquêtant sur les fraudes relatives au NAS.

Pièce 16.8

Exemples de cas d'enquêtes sur des fraudes relatives au numéro d'assurance sociale

Développement des ressources humaines Canada

- Trois personnes qui avaient demandé et reçu frauduleusement 20 NAS se sont rendues chez un concessionnaire local pour louer 18 véhicules de luxe, supposément pour la nouvelle entreprise qu'elles étaient en train de lancer. Une fois en possession des véhicules, elles les ont transportés dans une autre ville où ceux–ci ont été chargés dans des conteneurs à bord d'un navire en partance pour l'étranger. Au moment où la police a eu vent de l'escroquerie, 15 véhicules avaient été déchargés dans un autre pays et seulement trois ont pu être saisis. Les trois principaux suspects s'étaient enfuis dans un autre pays. La valeur totale de la fraude commise atteignait 1,1 million de dollars.

- Une personne qui fait actuellement l'objet d'une enquête du Ministère a réussi à obtenir frauduleusement 30 NAS, qu'elle a utilisés pour déposer 25 demandes d'assurance–emploi. La perte possible pour le Ministère pourrait se situer à environ 450 000 $.

- Une agence de placement trouvait du travail à des bénéficiaires d'aide sociale. L'agence fournissait également des NAS non valides à ces clients afin qu'ils puissent travailler tout en continuant à recevoir des prestations d'aide sociale. Elle a fourni ainsi 1 295 NAS non valides sur une période de sept ans, ce qui a entraîné des pertes annuelles pouvant atteindre les 10 millions de dollars pour le ministère responsable de l'aide sociale dans cette province.

Revenu Canada

- Une personne est entrée dans l'entrepôt d'une grande entreprise d'alimentation au détail et elle a obtenu un certain nombre de NAS à partir des fiches de temps des employés. Ces NAS ont servi à inscrire 27 entreprises fictives, qui ont produit des demandes de remboursement nettes de taxe sur les produits et services (TPS) totalisant environ 254 000 $.

- Une personne a utilisé les NAS de six personnes pour inscrire 22 entreprises fictives et elle a produit 133 demandes de remboursement de TPS en déclarant des achats fictifs au montant de 680 millions de dollars. Elle a tenté d'obtenir des remboursements de TPS pour un montant global de 12 440 918 $.

- Une personne a utilisé des annonces d'offre d'emploi fictive pour obtenir des renseignements personnels sur les candidats, y compris les NAS, et elle a ensuite utilisé ces renseignements pour produire des déclarations de revenu fictives pour lesquelles Revenu Canada a effectué des remboursements d'impôt. En se servant des NAS de 86 candidats, cette personne a réussi à obtenir frauduleusement 239 000 $.

16.68 Nos visites dans certains ministères provinciaux nous ont permis de constater que des fraudes et des abus fondés sur de multiples identités existent et peuvent être décelés à ce palier également. Certains de ces organismes exercent des activités d'enquêtes spéciales pour faire face aux problèmes d'abus et de fraude. Les résultats montrent clairement qu'il existe des cas d'usurpation d'identité.

La qualité des enquêtes sur le NAS a besoin d'être améliorée

16.69 Notre étude des dossiers d'enquête a révélé plusieurs lacunes dans la qualité des enquêtes effectuées. Par exemple, nous estimons que moins de 1 p. 100 des enquêtes finissent par produire un dossier assez solide pour porter des accusations. Dans une région, les enquêteurs ont reçu l'ordre de cesser les enquêtes sur le NAS concernant l'impôt sur le revenu lorsque le préjudice causé au contribuable lésé avait été restreint, et de ne faire que des efforts limités pour identifier les coupables. Nous avons également remarqué peu d'efforts pour cerner les causes du problème dans les rapports d'enquête. Seulement 5 p. 100 des dossiers d'enquête que nous avons examinés mentionnaient les leçons apprises et les mesures correctives possibles pour empêcher une répétition des fraudes et des abus.

Les indicateurs de rendement existants dissuadent les fonctionnaires d'effectuer des enquêtes sur le NAS

16.70 Depuis 1992, DRHC a adopté une approche d'enquête basée sur les résultats. Les enquêtes sont maintenant évaluées au moyen d'un indicateur de rendement axé sur les économies totales qu'elles produisent. Cet indicateur repose sur la valeur en dollars des trop–payés, des pénalités et des poursuites et sur la valeur des paiements injustifiés évités. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a accepté l'indicateur en tant que mesure raisonnable et réaliste du rendement des enquêtes et il l'utilise maintenant pour déterminer les affectations de ressources.

16.71 Cependant, étant donné que l'utilisation du NAS est très répandue, ce type de fraude a également une incidence sur d'autres ministères fédéraux, les services sociaux provinciaux, territoriaux et municipaux et le secteur privé. Comme le montre la pièce 16.2, les fraudes concernant l'assurance–emploi ne représentent que l'une des nombreuses façons dont on peut utiliser le NAS pour commettre des fraudes de divers genres. Les économies pour les autres programmes qui découlent des enquêtes sur le NAS ne sont pas attribuées par DRHC aux enquêteurs de l'assurance–emploi. Le Ministère nous a dit qu'il n'avait pas encore présenté d'analyse de rentabilité au Conseil du Trésor afin de modifier les indicateurs pour traduire les économies faites dans les autres programmes. De plus, lorsqu'une enquête sur le NAS a une valeur monétaire élevée ou concerne une escroquerie complexe, le Ministère la code souvent comme une fraude importante ou une « dénonciation par une tierce personne » et les économies réalisées ne sont pas créditées aux enquêtes sur le NAS. Le modèle de mesure du rendement actuellement utilisé par le Ministère fait en sorte que les enquêteurs de l'assurance–emploi n'accordent qu'une très faible priorité aux enquêtes sur le NAS. Cela, plus que toute autre chose, explique la baisse constante du nombre des enquêtes sur le NAS et la qualité peu satisfaisante de celles qui sont effectuées.

16.72 La diminution du nombre et de la qualité des enquêtes sur le NAS peut aussi nuire à l'intégrité de la base de données du NAS. Une fonction d'enquête proactive et efficace est nécessaire pour minimiser les activités frauduleuses. Il faut reconnaître et corriger les lacunes importantes du système que révèlent les enquêtes afin d'en empêcher la répétition.

16.73 Développement des ressources humaines Canada devrait redéfinir ses indicateurs de rendement concernant les enquêtes sur les abus d'utilisation du numéro d'assurance sociale afin de reconnaître leur importance non seulement pour le programme d'assurance–emploi mais aussi pour les autres programmes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada : *Recommandation acceptée. DRHC reconnaît l'importance de détecter et d'empêcher l'utilisation frauduleuse du NAS. La valeur des enquêtes sur le NAS doit être définie, surtout en ce qui concerne les ressources additionnelles requises pour cette activité accrue. DRHC révisera ses indicateurs de rendement en conséquence.*

Les peines résultant des enquêtes fructueuses sur le NAS sont minimes

16.74 La *Loi sur l'assurance–emploi* stipule que la peine relative à toute infraction concernant le NAS est une amende inférieure ou égale à 1 000 $ ou l'emprisonnement d'une durée maximale d'un an ou ces deux sanctions. Des accusations en vertu du *Code criminel* peuvent aussi être portées. Cependant, comme nous l'avons fait remarquer, très peu de fraudeurs se font prendre et même si quelqu'un est pris, le Ministère porte rarement des accusations criminelles. Dans les dossiers que nous avons examinés, le seul cas où l'on a porté des accusations n'a entraîné qu'une amende de 200 $.

16.75 Des amendes si faibles ne semblent pas justifier le temps et les efforts considérables qu'exige une poursuite et leur effet dissuasif est douteux. Ainsi, il n'existe, en fait, aucune peine pour des activités susceptibles de causer un tort considérable aux programmes sociaux, à la perception des impôts, aux activités commerciales de même qu'à la protection des renseignements personnels et à la sécurité des Canadiens. Des pénalités administratives comme celles qui s'appliquent aux cas d'abus de l'assurance–emploi assureraient une plus grande souplesse, seraient moins coûteuses à administrer, décourageraient les fraudeurs éventuels et protégeraient mieux les Canadiens contre l'utilisation illégale du NAS.

16.76 Développement des ressources humaines Canada devrait étudier la possibilité d'appliquer des pénalités administratives pour des infractions concernant l'utilisation du numéro d'assurance sociale.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada : *DRHC entend examiner l'application de pénalités administratives dans les cas d'utilisation frauduleuse du NAS. Cela inclura les besoins de modifications à la* Loi sur

l'assurance–emploi *ainsi que les questions juridiques et administratives liées à l'application de la* Loi*, dont les mesures de recouvrement des pénalités.*

Répercussions sur les autres utilisateurs

L'utilisation du NAS comme code d'identification national de fait a causé de nombreux problèmes aux autres utilisateurs

16.77 Déceler les abus et les fraudes à l'endroit d'un régime donné, c'est un peu comme chercher « une aiguille dans une botte de foin ». Le mode de gestion ou de non–gestion du NAS a des répercussions sur l'ensemble des régimes de sécurité du revenu et de perception des recettes. Bien que l'incidence tangible sur un programme donné puisse être minime, les répercussions globales peuvent être considérables. Divers exemples de fraudes et d'abus constatés au cours de notre travail illustrent bien cet état de fait.

16.78 Revenu Canada s'appuie sur le fichier principal fourni par le RAS pour vérifier l'identité des nouveaux contribuables. Dans le cas où l'identité ne peut pas être confirmée par le RAS, Revenu Canada nous a déclaré qu'il demande des documents d'identification au contribuable. Revenu Canada effectue aussi des contrôles internes qui peuvent compenser les erreurs et les déceler après le fait. Cependant, Revenu Canada reste quand même vulnérable face aux renseignements inexacts qu'on retrouve dans le RAS, en raison, entre autres, des demandes de NAS frauduleuses.

16.79 Ces dernières années, un éventail de cas décelés par les enquêtes de Revenu Canada ont montré que diverses fraudes relatives au NAS concernaient les programmes de prestations de plusieurs autres ministères, tant provinciaux que fédéraux. Ces fraudes ont permis à leurs auteurs d'obtenir des millions de dollars de prestations. Parmi les nombreux facteurs qui ont rendu ces fraudes possibles, il y a lieu de mentionner l'incapacité de vérifier facilement les données sur les naissances et les décès. Dans certains cas, les NAS avaient été volés dans des dossiers d'entreprises.

16.80 Comme nous l'avons mentionné aux paragraphes 16.44 et 16.45, l'absence de date d'échéance pour les NAS temporaires cause des problèmes à Citoyenneté et Immigration Canada et à Revenu Canada et elle permet les abus et la mauvaise utilisation.

16.81 Au cours de l'exercice financier 1993, Revenu Canada a reçu 73 000 déclarations d'impôt dans lesquelles les NAS n'ont pas pu être associés à des contribuables identifiés. Il a réussi à réduire considérablement ce nombre. Cependant, en 1994 (la dernière année pour laquelle Revenu Canada pouvait facilement fournir des renseignements à jour à ce sujet), il avait encore dans ses registres 47 000 dossiers de contribuables qui n'étaient pas couplés avec le RAS, ce qui représentait plus de 72 millions de dollars de revenus.

16.82 Les provinces peuvent exiger d'une personne qui demande des prestations qu'elle fournisse un NAS. Cependant, un demandeur peut refuser de le faire et recevoir quand même des prestations. La *Loi de l'impôt sur le revenu* et le *Règlement de l'impôt sur le revenu* exigent que toutes les provinces qui versent des prestations d'aide sociale et des indemnités d'accident du travail à une personne obtiennent le NAS de celle–ci, afin de l'inscrire sur le feuillet T5007, où l'on déclare ces paiements. Bien que le taux d'observation provincial de ces exigences soit élevé, selon Revenu Canada, — 96 p. 100 des demandeurs fournissent les NAS — les 110 000 NAS représentant les 4 p. 100 restants se traduisent par 500 millions de dollars de paiements d'aide sociale et d'indemnité d'accident du travail pour l'exercice financier 1996. Les feuillets ne portant pas de NAS n'ont qu'un nom et une adresse. Il n'y a pas de date de naissance, ce qui rend le couplage très difficile.

16.83 Les provinces, qui figurent parmi les utilisateurs principaux du NAS, n'ont pas encore officiellement accès au RAS, même si DRHC fait savoir que cela est maintenant possible d'après des conseils reçus du ministère de la

Justice. Elles ne reçoivent aucun renseignement sur les cinq millions d'indicateurs affichés dans le système (décès, fraude, invalidité, etc.), ce qui remet en cause l'intégrité de leurs bases de données. Une analyse effectuée par DRHC, dans laquelle on comparait les données du RAS aux données provinciales pour deux villes de taille moyenne et une province, a révélé des inexactitudes dans le RAS et les données afférentes pour quelque 10 p. 100 de la population de l'aide sociale. Nous avons constaté que lorsque l'organisme qui utilise le NAS n'a aucun moyen de vérifier sa validité, un demandeur bien informé peut créer un numéro qui sera accepté par le système. Les institutions financières — qui sont tenues par la loi d'obtenir le NAS pour les transactions relatives au revenu — sont susceptibles de se heurter aux mêmes problèmes.

16.84 DRHC travaille dans le cadre juridique existant de la *Loi sur l'assurance–emploi* pour tenter de donner accès au RAS à des utilisateurs autres que ceux officiellement autorisés, en particulier aux provinces (on trouvera au paragraphe 16.103 une plus ample explication). Nous avons constaté que les provinces appliquent leur propre législation relative à la protection des renseignements personnels pour réglementer l'utilisation gouvernementale de ces renseignements.

Cadre législatif et administratif de la gestion du NAS

La protection des renseignements personnels est une dimension importante de la gestion du NAS

16.85 Les questions concernant la protection des renseignements tournent autour du droit des personnes d'exercer un contrôle sur leurs renseignements personnels. Jusqu'à présent, nous avons traité de questions qui se rattachaient davantage à la fiabilité et à l'intégrité du NAS. Il est important d'établir une distinction entre la sécurité et la protection des renseignements personnels; un système parfaitement sûr et à l'épreuve des fraudes pourrait néanmoins être très envahissant.

16.86 Le droit à la protection des renseignements personnels peut être défini comme étant le droit des personnes de déterminer quand, comment et dans quelle mesure elles partageront les renseignements personnels à leur propre sujet avec d'autres personnes. Cela suppose généralement que les renseignements personnels ne seront utilisés qu'aux fins initiales prévues et avec le consentement de la personne, lorsque la loi ne contient aucune disposition à cet égard. La personne concernée a le droit de vérifier l'exactitude des renseignements.

16.87 Les objectifs de l'efficience administrative et de la prestation des services doivent être équilibrés par rapport aux objectifs souvent contradictoires de la protection des renseignements personnels. L'histoire du NAS traduit cette tension.

16.88 L'utilisation ou l'abus sur l'utilisation du NAS qui enfreint la protection des renseignements personnels a toujours été une préoccupation chez les Canadiens, en particulier à cause de la crainte que ce numéro ne soit utilisé comme code d'identification universel pour créer une base de données nationale. Au cours des années, plusieurs centaines de demandes de renseignements et de plaintes reçues par le Commissariat à la protection de la vie privée se rapportaient à l'utilisation inappropriée ou à la communication de renseignements relatifs au NAS.

L'utilisation étendue des renseignements personnels par DRHC attire l'attention des défenseurs de la vie privée et celle du commissaire à la protection de la vie privée

16.89 En plus d'être l'autorité responsable du NAS, DRHC est l'un des plus importants ministères fédéraux qui s'occupent de la collecte et de l'utilisation de renseignements personnels. Il possède aussi de grandes banques de données internes sur presque tous les Canadiens, lesquelles permettent d'associer les renseignements personnels et servent à la gestion des programmes, à l'évaluation et à la recherche.

16.90 DRHC a conclu plus de 250 ententes avec de nombreux partenaires au sujet de la réception ou de l'échange de renseignements personnels. Ces ententes sont conclues aux termes de dispositions formelles contenues dans la législation concernant DRHC, ou celles des autres partenaires, qui autorisent ces échanges de renseignements. À la fin de 1997, DRHC a classé 20 échanges de renseignements de ce genre comme étant des couplages de données, dont 13 avec Revenu Canada.

16.91 DRHC a mis en place une structure pour administrer la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la politique du Conseil du Trésor concernant le couplage de données et le contrôle du NAS. Il y a des coordonnateurs de la protection des renseignements personnels dans chaque bureau régional. Les fonctionnaires de DRHC nous ont informés que leurs conseillers juridiques internes révisent toutes leurs ententes de partage de données pour en assurer la conformité à la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* Notre examen des renseignements obtenus du commissaire à la protection de la vie privée a révélé que sur les 36 avis de nouveaux couplages de données proposés qui ont été reçus depuis 1989, 50 p. 100 provenaient de DRHC. Nous avons remarqué qu'il existe un dialogue continue entre DRHC et le commissaire à la protection de la vie privée au sujet des questions concernant la protection des renseignements personnels.

16.92 Le Commissariat à la protection de la vie privée, organisme de surveillance indépendant qui relève directement du Parlement, a récemment effectué une étude pour examiner les stratégies officielles de DRHC pour la collecte, la conservation, l'utilisation et la communication des renseignements personnels. Cette étude n'était pas un examen de la conformité aux termes de l'article 37 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels,* même si elle contenait des recommandations. Elle ne visait pas expressément à trouver des activités non déclarées de couplage de données.

16.93 Le commissaire à la protection de la vie privée a conclu que, dans l'ensemble, les employés de DRHC faisaient preuve d'un bon niveau de sensibilisation à la protection des renseignements personnels. Il a montré des domaines où le Ministère faisait bien son travail et il a cerné des questions à résoudre concernant la protection des renseignements personnels. En particulier, le rapport d'étude soulignait que le Commissariat travaillera sur une base consultative et régulière avec les fonctionnaires de DRHC pour fournir un apport sur des questions de protection des renseignements personnels telles que le projet de code d'identification commun et l'accès aux renseignements du Registre d'assurance sociale. Toutes les questions que le commissaire à la protection de la vie privée considère importantes seront réglées directement avec le Commissariat. Nous n'avons pas cherché à faire le même travail que lui.

16.94 Nous avons constaté que la vérification de l'observation de la politique et des lignes directrices concernant le couplage de données est un domaine litigieux, vu les différentes formes possibles de couplages de données. Il faut réexaminer les responsabilités et les contrôles actuels concernant le couplage de données afin d'assurer une protection adéquate des renseignements personnels. On trouvera une plus ample explication à la pièce 16.9.

Pièce 16.9

Cadre législatif et administratif régissant le couplage de données

Un comité parlementaire demande qu'on apporte des améliorations au cadre canadien de protection des renseignements personnels

Un rapport récent d'un comité parlementaire (avril 1997) intitulé « La vie privée : où se situe la frontière? » a décrit un certain nombre de domaines qui ont besoin d'une amélioration dans le cadre canadien de protection des renseignements personnels et il a formulé plusieurs recommandations. Ce rapport a été publié par le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées.

Dans le rapport, on déclarait qu'il n'existe pas de système national complet de protection des données au Canada. On demandait une législation complète à cet égard, laquelle devait inclure, entre autres choses, des mesures de protection rigoureuses contre les couplages de données inutiles et des normes de pratiques acceptables pour le couplage de données. En particulier, le rapport du Comité permanent soulignait que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en vigueur assure peu de contrôles spécifiques sur le couplage de données.

La politique concernant le couplage de données est émise par le Conseil du Trésor

Le couplage de données est la comparaison ou le couplage de renseignements personnels obtenus de différentes sources, aux fins de prise de décisions qui pourraient toucher les personnes auxquelles s'appliquent les renseignements. Il comporte habituellement l'échange de renseignements personnels entre des institutions ou des programmes gouvernementaux, échange qui doit être conforme aux dispositions concernant l'utilisation et la communication des renseignements, ainsi qu'aux autres articles pertinents de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

Selon les définitions actuelles, un échange de renseignements n'est pas nécessairement un couplage de données si le but de l'échange n'est pas de prendre des décisions concernant des personnes. Par exemple, un échange de renseignements aux fins de recherches n'est pas considéré comme un couplage de données puisqu'on ne prend aucune décision au sujet des personnes. Le concept de couplage de données et le rôle du commissaire à la protection de la vie privée à cet égard ne sont pas définis nommément dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels.* Cependant, il existe une politique concernant le couplage de données qui est publiée en vertu du pouvoir du président du Conseil du Trésor en tant que « ministre désigné » aux termes de l'article 71 de la *Loi.* Le « responsable » d'une institution fédérale veille à ce que l'institution se conforme à la *Loi* et à la politique connexe, et en bout de ligne, rend des décisions sur les activités de couplage.

La politique concernant le couplage de données exige que les organismes fédéraux soumettent des propositions de couplage au commissaire à la protection de la vie privée 60 jours à l'avance. Celui–ci examine ou évalue alors le couplage par rapport à un ensemble de critères (y compris la conformité aux articles pertinents de la *Loi)* et il sert de défenseur aux personnes visées par les dossiers. Il n'a pas le pouvoir de rejeter une proposition de couplage de données. Cependant il peut formuler des recommandations à un ministère ou, encore, faire rapport au Parlement s'il croit que la proposition viole les lignes directrices ou les principes de la *Loi*.

Les responsabilités et les contrôles sur le couplage de données ont besoin d'être examinés

Depuis l'adoption de la politique du Conseil du Trésor concernant le couplage de données, en 1989, le commissaire à la protection de la vie privée a reçu pour examen 36 avis de nouveaux couplages de données proposés pour environ 150 institutions gouvernementales. Dans le passé, le commissaire a exprimé des préoccupations quant à savoir si toutes les activités de couplage de données des institutions du gouvernement fédéral (ainsi que les « utilisations compatibles » connexes des renseignements personnels) ont été signalées à son bureau aux fins d'examen. Nos entrevues avec les employés du Commissariat à la protection de la vie privée et notre examen de ses enquêtes ont révélé que ces préoccupations existent encore.

Nous avons remarqué que la politique n'indique pas précisément si le commissaire devrait faire enquête sur les couplages de données non déclarés par les institutions gouvernementales. Le commissaire nous a informés qu'il n'avait pas effectué de vérification particulière de couplage de données dans le passé. Cependant, les activités de couplage — non déclarées à son bureau pour examen par les institutions gouvernementales — qui seraient portées à l'attention de ses employés au cours de leur examen de la conformité seraient traitées en conséquence. Il pourrait y avoir un écart important dans la surveillance du couplage de données.

Nous avons remarqué que, dans la politique, les mêmes règles s'appliquent également à toutes les formes de couplages de données, telles que le couplage à un niveau personnel ou agrégé, le couplage interne ou externe, le couplage immédiat ou a posteriori, etc. Les exigences de la politique concernant la rentabilité et la divulgation sont les mêmes, quels que soient les risques pour la protection des renseignements personnels (les conséquences négatives possibles pour la personne) inhérents à chaque type de couplage de données. On ne sait pas clairement comment la politique concernant le couplage de données s'applique aux couplages de données effectués entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales. Enfin, comme l'a fait remarquer le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, il n'existe ni normes ni critères définissant les activités de couplage de données acceptables. La politique de 1989 ne traduit pas l'évolution continue de l'environnement technologique.

Une question connexe porte sur la façon dont le principe de l'utilisation compatible, inscrit dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, est appliqué. La *Loi* permet la communication de renseignements personnels « aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou compilés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins ». La *Loi* ne définit pas le concept d'« utilisation compatible » et l'orientation fournie à cet égard par le Conseil du Trésor est limitée. Les fins pour lesquelles les renseignements personnels sont obtenus sont généralement définies en termes vagues. En conséquence, une quantité importante d'échanges de renseignements personnels pourraient être jugés comme étant compatibles. Environ 1 300 utilisations compatibles sont signalées dans InfoSource, un index central des renseignements personnels conservés par les institutions gouvernementales. Le Conseil du Trésor n'a défini ni normes ni critères concernant l' « utilisation compatible » acceptable.

La responsabilité de l'élaboration et de l'examen de la politique concernant le couplage de données incombe au Conseil du Trésor, non pas au Commissariat à la protection de la vie privée. Le Conseil se fie surtout aux ministères pour assurer la conformité. Dans l'ensemble, on effectue une surveillance limitée de la nature et de l'étendue des activités de couplage de données dans chaque institution du gouvernement fédéral ainsi que de l'utilisation autorisée du NAS. Le Conseil n'exerce pas de suivi pour savoir si les institutions gouvernementales ont déclaré tous leurs couplages de données proposés au commissaire à la protection de la vie privée, aux fins d'examen. En outre, il ne recueille pas de renseignements complets sur le couplage de données au gouvernement fédéral pour identifier les meilleures pratiques de couplage de données et les leçons tirées de l'échange de données avec d'autres institutions gouvernementales.

L'utilisation non réglementée du NAS dans le secteur privé rend ses titulaires très vulnérables

16.95 L'utilisation du NAS n'est pas réglementée dans le secteur privé, sauf au Québec où la loi réglemente l'utilisation des renseignements personnels dans ce secteur. L'utilisation non réglementée et généralisée du NAS dans le secteur privé est considérée comme un problème majeur par les défenseurs de la vie privée parce que le NAS peut servir à enfreindre la protection des renseignements personnels et à usurper l'identité.

16.96 Industrie Canada et le ministère de la Justice ont commencé à aborder la question de la réglementation sur la protection des renseignements personnels dans les domaines du secteur privé réglementés par le gouvernement fédéral. Un projet de loi est prévu pour cet automne. Cependant, même si la loi proposée traitait des questions de mauvaise utilisation ou d'abus sur l'utilisation du NAS, elle ne toucherait pas les domaines du secteur privé réglementés par les gouvernements provinciaux.

16.97 Certains domaines du secteur privé ont commencé à adopter des codes volontaires sur la protection des renseignements personnels, basés généralement sur le code type de l'Association canadienne de normalisation pour la protection des renseignements personnels. Dans un rapport publié en janvier 1998, Industrie Canada et le ministère de la Justice ont déclaré que l'ensemble de mesures disparates que constituent actuellement les lois, les règlements et les codes sur la protection des renseignements personnels n'est pas adéquat, vu, entre autres choses, l'échange croissant de renseignements personnels entre le gouvernement fédéral et le secteur privé. Les entreprises du secteur privé participent de plus en plus à la prestation des services gouvernementaux, dans le cadre de la sous–traitance ou de la privatisation de certaines fonctions gouvernementales.

16.98 Au cours de notre vérification, nous avons demandé à différentes parties gouvernementales intéressées, dont le ministère de la Justice et Industrie Canada, de nous fournir les études qu'elles avaient faites, au cours des 15 dernières années, au sujet de l'incidence et de l'étendue de l'utilisation du NAS dans le secteur privé. Aucune étude de ce genre n'était disponible. L'accès à ce genre d'évaluation serait des plus précieux pour déterminer les restrictions possibles à apporter à l'utilisation du NAS dans le secteur privé, lesquelles pourraient alors être prises en considération dans le prochain texte de loi sur la protection des renseignements personnels.

16.99 Le gouvernement devrait étudier sérieusement la possibilité d'effectuer une évaluation de l'incidence et de l'étendue de l'utilisation du numéro d'assurance sociale dans le secteur privé et profiter de l'occasion offerte par le prochain texte de loi sur la protection des renseignements personnels pour traiter des préoccupations de longue date concernant la protection des renseignements personnels.

Réponse d'Industrie Canada : *Industrie Canada a consulté le ministère de la Justice en préparation de la présente réponse à la recommandation concernant l'utilisation du numéro d'assurance sociale (NAS) par le secteur privé. Nous prenons note de l'intérêt que le vérificateur général porte à l'utilisation du NAS par le milieu des affaires et pensons comme lui qu'il serait utile d'étudier de façon plus approfondie la question de l'étendue de cette utilisation. De concert avec d'autres ministères intéressés, nous examinerons les façons d'obtenir des renseignements plus précis à cet égard. Nous prenons note aussi de la référence au projet de loi qu'Industrie Canada et le ministère de la Justice présenteront sous peu aux fins de protection des renseignements personnels dans le secteur privé. Nous croyons que ce projet de loi réglera le problème de la collecte inutile et de l'utilisation à mauvais escient des renseignements personnels, y compris le NAS, et nous étudierons la recommandation portant plus précisément sur la protection du NAS dans le cadre de nos travaux sur la loi envisagée.*

On tarde à clarifier le rôle et à améliorer la gestion du NAS

16.100 DRHC et d'autres intervenants ont fait plusieurs tentatives pour améliorer la gestion du NAS. En 1990, la Section de l'évaluation de DRHC a présenté un rapport et formulé plusieurs recommandations visant à améliorer la procédure de demande et la fiabilité de la base de données. Un groupe de travail interministériel sur l'intégrité du Registre d'assurance sociale a été mis sur pied en 1994. Son mandat initial consistait à s'occuper des questions

concernant le statut de résidence, en ce qui concernait les crédits de taxe sur les produits et services et les paiements de prestation fiscale pour enfants, le transfert des données sur les décès de Revenu Canada au RAS et l'échange d'information sur les NAS qui ont été utilisés à des fins frauduleuses. En 1994, les employés responsables du RAS ont publié un rapport intitulé « Modernisation du numéro d'assurance sociale ... clé de la réforme sur la sécurité sociale ».

16.101 En réponse à ces événements, même s'il est difficile d'en attribuer le mérite à l'un ou à l'autre, plusieurs améliorations ont été apportées au système et on a entrepris de nouvelles activités d'échange de données. Ces mesures ont aussi conduit à une meilleure coordination et à l'utilisation de lignes directrices communes entre Revenu Canada et DRHC sur le traitement des victimes d'usurpation d'identité et sur la communication de renseignements sur les faux NAS ou les NAS qui causent des problèmes.

16.102 La phase II des activités du groupe de travail interministériel, laquelle devait traiter de questions plus fondamentales, n'a jamais été entreprise et les activités de ce groupe de travail ont été suspendues en 1995. Les raisons qui ont mené à l'abandon de cette initiative particulière n'ont jamais été données officiellement.

16.103 Comme nous l'avons mentionné aux paragraphes 16.83 et 16.84, DRHC travaille dans le cadre juridique existant de la *Loi sur l'assurance–emploi* pour tenter de donner accès au RAS à des utilisateurs autres que ceux officiellement autorisés, en particulier aux provinces. Une politique révisée sur les nouvelles utilisations du RAS et fondée sur des conseils reçus du ministère de la Justice a été récemment approuvée par la Commission de l'assurance–emploi. Cette politique stipule que les renseignements du RAS peuvent être partagés avec les administrations fédérales, provinciales, territoriales et municipales qui s'occupent de fournir de l'aide financière, que ce soit sous forme d'aide sociale, de prestations ou de subventions de formation ou d'indemnités d'accident du travail. DRHC nous a indiqué qu'il prévoit faciliter l'accès au RAS au moyen d'ententes écrites avec les provinces, lesquelles seraient semblables aux ententes sur le développement du marché du travail.

16.104 Nous faisons remarquer que la politique révisée, récemment approuvée par la Commission, accorde un plus grand accès au RAS, et vient appuyer l'utilisation continue du RAS par d'autres administrations. Cela semble aller à l'encontre de la politique du Conseil du Trésor visant à empêcher l'utilisation étendue du NAS. Le Commissariat à la protection de la vie privée travaille en étroite collaboration avec les fonctionnaires de DRHC pour fournir un apport sur les questions de protection des renseignements personnels relatives à l'accès accru au RAS.

16.105 En 1996, DRHC et les ministères provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux ont lancé une initiative visant à offrir les services sociaux d'une façon plus efficiente et plus efficace, en ayant recours à un code d'identification commun (CIC). Voici les principales options considérées, outre le statu quo, par le groupe de travail fédéral–provincial–territorial sur le CIC :

- utiliser le NAS actuel pour tous les clients des programmes de sécurité du revenu fédéraux, provinciaux et territoriaux, en maintenant intactes la configuration et l'administration du NAS;

- moderniser le NAS en y ajoutant des données d'identification et de sécurité numérisées, reliant la carte à son titulaire;

- créer un nouveau code d'identification pour remplacer le NAS.

La recherche a fait ressortir un certain nombre de problèmes importants pour chacune des options, mais elle semblait favorable à l'utilisation du NAS, malgré ses lacunes évidentes.

16.106 Il est vite devenu manifeste que cette initiative aurait besoin d'un soutien considérable pour surmonter les « sensibilités » politiques associées aux questions touchant la protection des renseignements personnels. En juillet 1997, DRHC a écrit officiellement au Conseil du Trésor pour souligner la nécessité d'un cadre applicable à l'échelle

du gouvernement, portant sur la protection des renseignements personnels, compte tenu en particulier de la tendance croissante à utiliser un code d'identification commun.

16.107 Au moment de notre vérification, DRHC n'avait pas encore effectué son analyse de rentabilité pour le projet de code d'identification commun et, par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de formuler des commentaires sur ses conclusions.

16.108 Au cours d'une étude de recherche récente (janvier 1998), effectuée pour le compte de DRHC et du groupe de travail fédéral–provincial–territorial sur le code d'identification commun, on a examiné les expériences et les leçons tirées de l'adoption et de l'utilisation d'un tel code d'identification par sept autres administrations étrangères. Toutes les administrations étudiées ont envisagé de mettre en place un CIC ou sont en train de le faire. Dans quelques–uns de ces pays, les numéros d'identification ont proliféré à peu près de la même façon qu'au Canada. La pièce 16.10 montre certaines des expériences et des leçons tirées. L'étude conclut qu'on a obtenu une meilleure acceptation en utilisant un numéro existant avec lequel les individus se sentent à l'aise; des expériences réussies avec un CIC ont utilisé un numéro existant au lieu d'introduire un nouveau code. D'autres administrations ont privilégié l'utilisation d'un numéro d'identification existant et l'application à une plus petite échelle d'un CIC, visant des groupes particuliers de programmes tels que les programmes de sécurité du revenu.

Pièce 16.10

Certaines expériences et leçons tirées de l'adoption et de l'utilisation d'un code d'identification commun dans sept administrations étrangères

Administrations

- Australie, Belgique, France, Irlande, Royaume-Uni, État-Unis et Californie.

Équilibre entre des objectifs contradictoires

- Toutes les administrations examinées devaient équilibrer les objectifs souvent contradictoires du maintien de la protection des renseignements personnels et de la confidentialité, et l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité administratives.

Couplage de données

- La principale motivation à utiliser un code d'identification commun (CIC) était le besoin de faciliter le couplage de données exact et rapide. Le CIC est la clé permettant un couplage de données exact et d'une meilleure vérification de l'identité.

- En règle générale, les administrations ont déclaré qu'un couplage de données exact permettait d'assurer une meilleure prestation des services, de faire des économies administratives et de réduire le niveau des fraudes et des abus. Un autre motif invoqué par une administration pour utiliser un CIC a été une meilleure intégration des services sociaux et la simplification des systèmes et des procédures.

Protection des données

- L'adoption d'un CIC a suscité un débat au sujet de la protection des données dans les administrations. Dans certaines de celles-ci, le point culminant du débat a été l'adoption d'une nouvelle loi concernant la protection des données. Dans d'autres, le débat a conduit à la décision de ne pas utiliser un code d'identification national.

Cadre législatif

- La loi a exigé des révisions importantes pour fournir un cadre applicable aux fins de couplage de données. Des pays devaient résoudre les problèmes suivants lorsqu'ils révisaient ou élaboraient leur législation : les circonstances dans

lesquelles le couplage de données serait considéré comme légal; les protocoles pour interdire et contrôler les couplages inappropriés; la façon dont les renseignements seraient obtenus d'une façon légitime; les paramètres d'utilisation et de communication des renseignements; et les mesures de sécurité efficaces pour protéger les renseignements personnels.

- Dans certaines administrations, le projet d'adoption d'un CIC national à grande échelle a été abandonné parce que le public ne croyait pas que la législation du gouvernement protégerait les citoyens contre un empiétement sur leur vie privée.

Source : étude interne effectuée pour le compte de DRHC et du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur le code d'identification commun, janvier 1998 (non vérifiée)

16.109 L'efficacité de certaines décisions administratives et l'intégrité des programmes sociaux sont grandement facilitées par la fiabilité des renseignements que contient la base de données du NAS. Nous croyons que le moment est venu d'examiner les rôles, les objectifs et l'utilisation actuel du NAS, à la lumière de son importance pour le gouvernement et la société. Le gouvernement doit établir clairement le niveau d'intégrité et de protection des renseignements personnels à attendre du système.

16.110 Il semble y avoir deux options possibles : améliorer le cadre existant, de façon à tenir compte de l'utilisation actuelle du NAS ou, autrement, concevoir une solution de rechange acceptable pour répondre aux besoins des utilisateurs, y compris ceux des gouvernements et des particuliers. Dans un cas comme dans l'autre, les répercussions du NAS sur la protection des renseignements personnels doivent être reconnues.

Conclusion

16.111 Notre vérification visait à déterminer si la gestion et le contrôle du NAS sont efficients et efficaces et s'ils ont un fondement approprié dans la législation. Nos constatations ont montré les nombreux problèmes associés à l'utilisation du NAS, ainsi que son manque de fiabilité inhérent. Il existe un écart crucial entre le cadre du NAS et le rôle qu'il joue maintenant dans la société canadienne. Le NAS a été conçu à l'origine comme un système de numérotation de dossiers permettant d'identifier les personnes qui recevaient de l'assurance–chômage et des prestations du Régime de pensions du Canada, non pas comme un moyen d'identifier exactement les personnes dans les systèmes nationaux de sécurité du revenu et de perception des impôts. Vu l'utilisation généralisée du NAS, les procédures de preuve d'identité sont inadéquates, les renseignements que contient la base de données du NAS ne sont pas toujours complets ni exacts, on assure une protection minime aux personnes dont le NAS est utilisé contre leur volonté et les peines imposées en cas de mauvaise utilisation sont légères et difficiles d'application. En outre, il existe peu de protection des renseignements personnels pour les titulaires de NAS, surtout dans le secteur privé. Ces questions fondamentales restent sans solution.

16.112 Nous avons déterminé que des améliorations importantes sont possibles et devraient être apportées. Nous avons fait remarquer que les initiatives visant à apporter ces améliorations ont été entravées par les « sensibilités » politiques perçues à l'égard des répercussions sur la protection des renseignements personnels, ainsi que par l'absence de direction.

16.113 Les effets de la légitimisation de l'utilisation du NAS comme code d'identification commun, aux fins des programmes de sécurité du revenu et de perception des recettes au Canada, devraient faire l'objet d'un débat approfondi et être comparés aux solutions de rechange.

16.114 À notre avis, il est essentiel que le Parlement joue un rôle important dans la discussion de ces questions, dans l'accroissement de la sensibilisation du public et dans la recherche d'une solution satisfaisante.

Commentaires de Développement des ressources humaines Canada, du ministère de la Justice et du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement fédéral demeure fermement lié aux principes régissant la protection des*

renseignements personnels. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère de la Justice et Développement des ressources humaines Canada (DRHC) travaillent ensemble selon leurs rôles et responsabilités respectifs concernant le numéro d'assurance sociale (NAS). DRHC s'applique assidûment à une gestion diligente du numéro d'assurance sociale et partage de façon générale les observations et constatations découlant de la vérification de ses responsabilités liées à l'attribution des numéros d'assurance sociale, à la tenue du Registre d'assurance sociale (RAS) et aux enquêtes sur les abus présumés. Les recommandations fourniront un appui additionnel au travail déjà en cours dans plusieurs secteurs avec d'autres ministères fédéraux et partenaires provinciaux et territoriaux.

Le vérificateur général a noté dans ce chapitre l'utilisation étendue du NAS et de l'accès au RAS par les gouvernements pour des raisons d'efficacité et d'efficience opérationnelles. L'utilisation du NAS dans le domaine fédéral est réglementée par des lois particulières. Comme le chapitre l'indique, DRHC administre le NAS dans l'esprit du cadre juridique selon lequel le NAS devrait être un code d'identification de dossier (numéro de compte) pour certains programmes gouvernementaux.

Le chapitre note également que les provinces possèdent leur propre législation relative à la protection des renseignements personnels pour réglementer l'utilisation gouvernementale de ceux–ci.

Le vérificateur général se préoccupe de l'utilisation du NAS dans le secteur privé et de la perception que cela peut créer à l'effet que le NAS est en train de devenir un numéro d'identité national. Le chapitre fait aussi référence au projet de loi que le gouvernement présentera sous peu pour protéger les renseignements personnels dans le secteur privé. Nous croyons que ce projet de loi réglera le problème de la collecte inutile et de l'utilisation abusive de renseignements personnels, y compris le NAS.

Si d'éventuelles modifications au cadre législatif permettent une utilisation nouvelle ou différente du NAS, le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère de la Justice et DRHC, avec les parties intéressées, reverront en conséquence les politiques et veilleront à ce que celles–ci répondent aux exigences opérationnelles.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification visait à évaluer la gestion et le contrôle du numéro d'assurance sociale (NAS) pour déterminer s'ils sont efficients et efficaces et s'ils ont un fondement approprié dans la législation. Plus précisément, nous avons cherché :

- à examiner le rôle et l'utilisation du NAS;
- à examiner et à évaluer la procédure de demande de NAS et la gestion du Registre d'assurance sociale;
- à évaluer les enquêtes sur les fraudes et les abus concernant le NAS;
- à évaluer son fondement dans la législation.

Étendue

Notre vérification a porté sur ce qui suit :

- le rôle et l'utilisation du NAS dans la gestion de divers programmes sociaux canadiens;
- la procédure de demande de NAS et la gestion du Registre d'assurance sociale;
- le programme de preuve d'identité aux fins du NAS;
- les enquêtes sur les fraudes et les abus concernant le NAS;
- les efforts faits pour améliorer le NAS;
- la législation, les politiques et les lignes directrices relatives au NAS.

Nous avons interrogé des fonctionnaires et examiné des documents à l'administration centrale de Développement des ressources humaines Canada et dans d'autres ministères et organismes fédéraux qui sont des utilisateurs du NAS (Revenu Canada et Citoyenneté et Immigration Canada), ceux qui ont des responsabilités à l'égard du NAS (Secrétariat du Conseil du Trésor, ministère de la Justice et Commissariat à la protection de la vie privée) et ceux qui ont une expérience pertinente (Gendarmerie royale du Canada, Industrie Canada, Bureau des passeports et Élections Canada). Nous avons aussi interrogé des fonctionnaires dans trois provinces dont les ministères et organismes sont des utilisateurs du NAS ou des parties intéressées à celui–ci (comme les services sociaux, les commissions des accidents du travail, les services de santé, les bureaux des véhicules automobiles, etc.). Nous nous sommes rendus dans neuf centres de ressources humaines du Canada, en Ontario, au Québec, en Alberta et en Colombie–Britannique, et dans les locaux du Registre d'assurance sociale à Bathurst (Nouveau–Brunswick). Nous avons analysé des documents de planification, des comptes rendus de réunions, des études internes, des rapports sur le rendement et d'autres documents afférents.

Critères

- On devrait contrôler la procédure de demande de NAS afin d'empêcher, à un coût raisonnable, l'attribution de NAS à des personnes qui présentent des demandes frauduleuses.

- Le registre central du NAS devrait être géré de façon à assurer sa fiabilité et son intégrité, ainsi que la confidentialité des données personnelles; ces activités devraient être gérées d'une manière efficiente et efficace.

- On devrait bien contrôler l'utilisation du NAS et de la carte de NAS dans les programmes gouvernementaux afin de réduire les abus, les fraudes et l'accès inapproprié aux données personnelles.

- Les enquêtes devraient permettre de déceler les cas de fraude et d'abus et d'instituer des poursuites d'une façon rapide et rentable. Les sanctions imposées devraient avoir un effet dissuasif.

- Le NAS devrait être un instrument fiable pour contrôler les programmes sociaux.

Renseignements d'ordre quantitatif

Les renseignements d'ordre quantitatif que contient le présent chapitre ont été tirés de différentes sources indiquées dans le texte. Sauf indication contraire, nous avons examiné le caractère raisonnable des renseignements, mais nous n'en avons pas fait la vérification.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directrice principale : Theresa Duk
Directeurs : Maurice Laplante et Gaëtan Poitras

Martin Dompierre
Yves Genest
Marc Larose
Yvon Roy

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec Mme Theresa Duk ou M. David Rattray.

Chapitre 17

Conseil d’examen du prix des médicaments brevetés

Table des matières

	Page
Points saillants	17-5
Introduction	17-7
Historique de la réglementation des médicaments brevetés par le gouvernement fédéral	17-7
Cadre fédéral de réglementation des prix des médicaments brevetés	17-7
Conjoncture actuelle pour la réglementation et le contrôle des prix et des coûts des médicaments	17-8
Objet de la vérification	17-9
Observations et recommandations	17-10
Incidence de la réglementation fédérale des prix des médicaments brevetés	17-10
Les augmentations annuelles moyennes des prix des médicaments brevetés ont connu un ralentissement	17-10
Le Conseil a contribué à restreindre l'augmentation des prix des médicaments brevetés	17-11
D'autres facteurs ont permis de restreindre l'augmentation des prix des médicaments brevetés	17-11
Le Conseil doit mieux mesurer l'efficacité de ses activités	17-12
Le Conseil doit aussi mieux rendre compte des résultats au Parlement	17-13
Cadre législatif	17-13
Peu de gens connaissent le rôle et le champ d'action du Conseil	17-13
Difficultés inhérentes au cadre législatif	17-14
Examen des prix des médicaments brevetés	17-18
La plupart des prix des médicaments brevetés sont conformes aux lignes directrices du Conseil	17-18
Nécessité d'assurer la clarté et la transparence des décisions relatives à l'examen des prix	17-19
Souvent, le Conseil ne peut vérifier l'exactitude de l'information relative aux prix sur laquelle il se fonde	17-20
L'évaluation scientifique des nouveaux médicaments doit être mieux coordonnée	17-21
Rapports sur les tendances des prix des médicaments	17-22

Les rapports sur les tendances des prix des médicaments doivent être améliorés 17-22

Administration du Conseil 17-23

Un cadre adéquat de contrôle financier est en place 17-23

Conclusion 17-24

À propos de la vérification 17-25

Pièces

17.1 Facteurs de comparaison des prix 17-8

17.2 Lignes directrices pour déterminer si le prix d'un médicament breveté est excessif 17-9

17.3 Changements annuels dans l'indice des prix à la consommation, l'indice des prix des produits industriels et l'indice des prix des médicaments brevetés, de 1988 à 1997 (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport) 17-10

17.4 Pourcentage des 200 produits pharmaceutiques brevetés les plus vendus dont les prix sont demeurés constants ou ont diminué, de 1991 à 1994 (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport) 17-11

17.5 Aperçu du processus d'examen des prix (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport) 17-18

17.6 Critères pour lancer une enquête sur le prix d'un médicament 17-19

Conseil d’examen du prix des médicaments brevetés

Points saillants

17.1 Le Conseil d’examen du prix des médicaments brevetés (CEPMB) est un petit organisme quasi judiciaire disposant d’un budget annuel de trois millions de dollars environ et d’un personnel de 35 équivalents temps plein. Créé en 1987, il a pour mandat de protéger les intérêts des consommateurs et de contribuer au système de santé canadien en s’assurant que les prix demandés par les fabricants de médicaments brevetés ne sont pas excessifs. Cependant, l’étendue de son autorité et les limites de son rôle de protecteur des consommateurs sont peu connues du public.

17.2 Depuis 1988, les augmentations annuelles moyennes des prix des médicaments brevetés ont ralenti. Le Conseil a joué un rôle à cet égard et il a adopté des mesures pour évaluer les répercussions de la réglementation fédérale des prix. Cependant, d’autres facteurs ont également contribué à ce ralentissement. Nous craignons que le Conseil n’ait surestimé les économies qu’il a fait réaliser au système de santé canadien. Dans les résultats communiqués au Parlement, le Conseil n’a pas précisé les limites des estimations de sa propre influence.

17.3 La vérification a permis de cerner des aspects du cadre législatif qui ont besoin d’être examinés. La loi passe certaines questions sous silence ou n’est pas claire à leur sujet. En outre, certaines exigences de la loi sont difficiles à appliquer en pratique. Il faut envisager de les examiner pour déterminer si elles sont encore pertinentes.

17.4 Les prix de la plupart des médicaments brevetés qui sont vendus au Canada respectent les lignes directrices du Conseil. Cependant, celui-ci doit s’assurer que ses décisions découlant de l’examen des prix sont claires et transparentes. Il doit aussi déterminer des moyens rentables de vérifier l’exactitude des renseignements sur les prix que lui fournissent les fabricants. Des améliorations doivent aussi être apportées aux rapports sur les tendances des prix des médicaments ainsi que sur les dépenses de recherche et développement dans le domaine pharmaceutique.

Introduction

17.5 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (CEPMB) a été créé par le Parlement en décembre 1987 en vertu de la *Loi sur les brevets*. Il a pour mandat de protéger les intérêts des consommateurs et de contribuer au système de santé canadien en s'assurant que les prix demandés par les fabricants de médicaments brevetés ne sont pas excessifs.

17.6 Le CEPMB est un organisme quasi judiciaire dont la principale activité consiste à réglementer les prix maximaux demandés par les fabricants de médicaments brevetés qui sont vendus au Canada. Par l'intermédiaire du ministre de la Santé, le Conseil rend compte au Parlement de ses activités, des tendances dans les prix de tous les médicaments ainsi que des dépenses de recherche et développement faites par les brevetés dans le domaine pharmaceutique.

17.7 Le Conseil a ses bureaux à Ottawa. Il comprend jusqu'à cinq membres à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil, dont le président et le vice-président. Le président est le premier dirigeant du Conseil et il a le pouvoir et la responsabilité de superviser et de diriger le travail du Conseil, y compris les tâches du personnel. Le directeur exécutif, qui relève du président, gère le travail du personnel du Conseil. En 1997-1998, le Conseil comptait un personnel de 35 équivalents temps plein et avait un budget d'environ 3,1 millions de dollars.

Historique de la réglementation des médicaments brevetés par le gouvernement fédéral

17.8 La *Loi sur les brevets* contient depuis 1923 des dispositions spéciales relatives aux médicaments brevetés. Le gouvernement fédéral tente de trouver un équilibre entre son désir de faire baisser les prix des médicaments et la nécessité d'établir un système de brevets qui favorise la mise au point de nouveaux médicaments en accordant des droits exclusifs de fabriquer des médicaments brevetés.

17.9 De 1923 à 1969, la *Loi* permettait au commissaire aux brevets d'accorder une licence obligatoire à tout fabricant pour la préparation et la vente d'un médicament au Canada qui paierait au titulaire de brevet une redevance prescrite par la *Loi*. Dans ce cadre, les titulaires de brevet n'avaient pas de droits exclusifs sur leurs inventions brevetées.

17.10 Le gouvernement a apporté des modifications en 1969 pour accroître le recours à l'octroi de licences obligatoires, grâce auxquelles les fabricants pourraient aussi importer une invention brevetée afin de produire et de vendre des copies de médicaments brevetés, généralement sous forme de médicaments génériques d'un prix moins élevé.

17.11 Toutefois, en 1987, le gouvernement a apporté des changements afin de limiter l'utilisation des licences obligatoires pour les médicaments brevetés. En échange d'une protection accrue des brevets, l'industrie des produits pharmaceutiques de marque s'est engagée publiquement à porter à 10 p. 100 de son chiffre de vente, avant la fin de 1996, ses dépenses annuelles de recherche et de développement. Pour s'assurer que les brevetés ne demanderaient pas de prix excessifs, le gouvernement a créé le CEPMB.

17.12 La *Loi* a été modifiée de nouveau en 1993 pour abolir l'octroi de licences obligatoires à l'égard des médicaments brevetés et renforcer les pouvoirs réparateurs du Conseil.

Cadre fédéral de réglementation des prix des médicaments brevetés

17.13 Les diverses modifications de la *Loi sur les brevets* et des règlements connexes fournissent un cadre pour la réglementation des prix des médicaments brevetés par le gouvernement fédéral. La *Loi sur les brevets* relève du ministre de l'Industrie, mais les articles se rapportant au travail du Conseil sont du ressort du ministre de la Santé.

17.14 La *Loi* exige que le Conseil tienne compte de divers facteurs pour déterminer si un médicament breveté est vendu à un prix excessif au Canada ou s'il l'a été. Ces facteurs sont expliqués à la pièce 17.1.

Pièce 17.1

Facteurs de comparaison des prix

L'article 85 de la *Loi sur les brevets* précise que l'on doit tenir compte des facteurs suivants pour déterminer si le prix d'un médicament breveté est excessif :

- le prix de vente du médicament au Canada;
- le prix de vente d'autres médicaments de la même catégorie thérapeutique vendus au Canada;
- le prix de vente du médicament et d'autres médicaments de la même catégorie thérapeutique dans d'autres pays (selon le *Règlement sur les médicaments brevetés*, ces pays sont la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suède, la Suisse, le Royaume–Uni et les États–Unis);
- les variations de l'indice des prix à la consommation;
- tous les autres facteurs précisés par le règlement d'application.

17.15 La *Loi* accorde au Conseil le pouvoir de prendre des mesures correctives lorsqu'il conclut, après une audience publique, qu'un fabricant de médicament breveté en demande un prix excessif. La *Loi* accorde aussi au Conseil le pouvoir d'émettre des lignes directrices sur des questions relevant de sa compétence. La *Loi* exige, en outre, que les brevetés fournissent au Conseil des renseignements sur les prix des médicaments brevetés qu'ils vendent au Canada et ailleurs. Des pénalités sont prévues en cas de non–conformité à cette exigence.

17.16 *Le Règlement sur les médicaments brevetés* stipule les renseignements et les documents qui doivent être fournis. Il comporte des exigences relatives au prix de chaque médicament breveté vendu au Canada et au prix demandé dans d'autres pays.

17.17 En consultation avec les parties intéressées, y compris l'industrie pharmaceutique, les groupes de consommateurs et les ministres de la Santé, le Conseil, en utilisant les facteurs énoncés dans la *Loi* et le *Règlement*, a établi une politique de conformité et d'application et publié des lignes directrices. Celles–ci, qui n'engagent ni le Conseil ni les brevetés, ont pour objet de limiter le prix de lancement des nouveaux médicaments brevetés et les augmentations annuelles du prix des médicaments brevetés qui sont déjà sur le marché (voir la pièce 17.2).

Pièce 17.2

Lignes directrices pour déterminer si le prix d'un médicament breveté est excessif

Produit médicamenteux existant. Les hausses de prix se limitent à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation (IPC). Le test de prix excessif se fonde sur un changement cumulatif de trois ans de l'IPC. De plus, les hausses annuelles sont limitées à 1,5 fois la hausse prévue de l'indice annuel. En période d'inflation élevée (plus de dix pour cent), la limite est de cinq points de pourcentage de plus que la hausse prévue de l'indice annuel.

Nouveaux produit médicamenteux. Les lignes directrices prévoient trois catégories permettant de limiter le prix de lancement d'un

nouveau produit médicamenteux.

- Catégorie 1 - Les produits médicamenteux qui constituent un nouveau produit d'une forme pharmaceutique existante d'un médicament existant. Le prix sera considéré comme étant excessif s'il n'existe pas de lien raisonnable avec le prix moyen du même médicament dans des formes comparables ou identiques.

- Catégorie 2 - Les produits médicamenteux qui constituent une découverte ou qui représentent une amélioration substantielle par rapport aux produits existants comparables. Le prix sera considéré comme étant excessif s'il dépasse les coûts d'une pharmacothérapie formée de médicaments de la même catégorie thérapeutique ou s'il dépasse la médiane des prix du même médicament dans les sept pays visés par le *Règlement sur les médicaments brevetés*.

- Catégorie 3 - Un produit médicamenteux qui offre des bienfaits thérapeutiques modestes ou minimes ou n'en procure aucun par rapport à des produits médicamenteux existants. Le prix sera considéré comme étant excessif s'il dépasse les coûts d'une pharmacothérapie formée de médicaments de la même catégorie thérapeutique.

De plus, le prix d'un médicament breveté ne peut dépasser le prix le plus élevé du même produit vendu dans les sept pays visés par le règlement d'application.

Conjoncture actuelle pour la réglementation et le contrôle des prix et des coûts des médicaments

17.18 À l'échelle mondiale, l'industrie pharmaceutique est dominée par de grandes multinationales. En 1997, les ventes de médicaments par les fabricants ont augmenté d'environ 8,6 p. 100 dans le monde par rapport à l'année précédente et ont dépassé les 400 milliards de dollars. Au Canada, pendant la même période, les ventes de médicaments brevetés et non brevetés réalisées par les fabricants se sont accrues d'environ 6 p. 100 et ont atteint quelque 7 milliards de dollars, les médicaments brevetés comptant pour 3,7 milliards, soit une hausse approximative de 22,6 p. 100.

17.19 Les dépenses canadiennes consacrées aux produits pharmaceutiques ont augmenté plus vite que celles destinées à d'autres éléments clés du système de santé tels que les hôpitaux et les médecins. La croissance des dépenses vouées aux médicaments est un sujet d'inquiétude au Canada et dans d'autres pays.

17.20 Gouvernements provinciaux, hôpitaux et autres exploitants publics
ou privés de régimes d'assurance- médicaments au Canada adoptent de plus en plus une variété de mesures en vue de contrôler les coûts des médicaments. Par exemple, les provinces ont utilisé des formulaires pour limiter le nombre de médicaments pouvant donner droit à un remboursement et elles ont fixé des maximums pour les remboursements. En 1994, l'Ontario a mis en œuvre une politique de gel des prix pour tous les médicaments énumérés dans son formulaire. Les hôpitaux se sont efforcés d'améliorer leurs pratiques de distribution et d'achat de médicaments.

17.21 De nombreux pays industrialisés, dont le Canada, ont un système national qui réglemente, de diverses manières, les prix des médicaments ou les profits des fabricants de médicaments.

Objet de la vérification

17.22 Dans son rapport d'avril 1997, le Comité permanent de l'industrie recommandait que le Bureau du vérificateur général fasse une vérification du CEPMB en vue de fournir au Parlement de l'information sur le rendement et l'efficience de celui-ci. Après nos travaux préliminaires, nous avons décidé d'effectuer une vérification approfondie de l'optimisation des ressources du Conseil. Nous avons examiné l'évaluation, par celui–ci, de l'incidence de la réglementation fédérale sur les prix des médicaments brevetés, la mise en œuvre du cadre législatif et la manière dont il réglemente les prix des médicaments brevetés vendus au Canada. La vérification portait principalement sur la communication des résultats par le Conseil, ses activités d'examen des prix et ses rapports sur les tendances des prix des médicaments ainsi que sur les dépenses de recherche et développement dans le domaine pharmaceutique. Nous avons également examiné certains aspects de l'administration du Conseil. Vous trouverez

plus de détails sur l'étendue, les objectifs et les critères de la vérification sous la rubrique **« À propos de la vérification »**, à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Incidence de la réglementation fédérale des prix des médicaments brevetés

Les augmentations annuelles moyennes des prix des médicaments brevetés ont connu un ralentissement

17.23 De 1982 à 1987, les augmentations annuelles des prix des produits pharmaceutiques étaient proportionnellement supérieures aux augmentations annuelles de l'indice des prix à la consommation (IPC). Après 1988, les tendances des prix des médicaments, signalées par le Conseil, indiquent une diminution globale de l'augmentation annuelle des prix des médicaments brevetés par rapport à l'IPC.

17.24 De 1988 à 1997, l'augmentation moyenne de l'IPC était d'environ 2,8 p. 100 par année, alors que l'indice des prix des médicaments brevetés (IPMB) du Conseil, un indice des prix départ usine des médicaments brevetés, augmentait en moyenne d'un pour cent environ par année. La variation annuelle de l'IPMB était également inférieure à l'augmentation moyenne de la composante pharmaceutique de l'indice des prix des produits industriels. Cet indice qui vise les médicaments brevetés ou non était, selon Statistique Canada, de 2,2 p. 100 durant la même période (voir la pièce 17.3).

Pièce 17.3 n'est pas disponible, voir le Rapport.

Le Conseil a contribué à restreindre l'augmentation des prix des médicaments brevetés

17.25 D'après notre examen, il est clair que le Conseil a aidé à restreindre l'augmentation des prix des médicaments brevetés vendus au Canada. La baisse du taux d'augmentation des prix des médicaments brevetés par rapport à l'IPC, qui s'est amorcée après 1988, coïncide avec la réglementation fédérale des prix des médicaments brevetés.

17.26 Il faut s'attendre à une baisse générale du taux d'augmentation annuelle des prix par rapport à l'IPC, puisqu'il est énoncé dans les lignes directrices du Conseil que la hausse du prix d'un produit médicamenteux breveté existant ne doit pas être supérieure à l'IPC. Cependant, de l'information probante montre que des facteurs autres que la réglementation des prix ont aidé à modérer les prix des médicaments brevetés.

D'autres facteurs ont permis de restreindre l'augmentation des prix des médicaments brevetés

17.27 Les données du Conseil montrent qu'en moyenne, de 1991 à 1994, les prix de plus de la moitié des 200 produits pharmaceutiques brevetés les plus vendus au Canada sont restés les mêmes ou ont baissé, tandis que l'IPC a continué d'augmenter (voir la pièce 17.4).

Pièce 17.4 n'est pas disponible, voir le Rapport.

17.28 Les renseignements disponibles n'indiquent pas clairement comment ces tendances des prix résulteraient automatiquement des activités du Conseil. Si la réglementation fédérale des prix était le seul facteur de la limitation des prix, on pourrait s'attendre à ce que les prix des médicaments brevetés augmentent au maximum autorisé dans

les lignes directrices du Conseil sur les prix excessifs. Le fait que cela ne se soit pas produit laisse supposer que les activités du Conseil ne sont pas le seul facteur à considérer.

17.29 Un certain nombre de gouvernements provinciaux ont entrepris de contrôler leurs dépenses en matière de santé. Comme le Conseil l'a lui-même signalé, la réglementation fédérale des prix et les mesures provinciales de compression des dépenses ont abouti à des politiques complémentaires de contrôle des coûts et des prix des médicaments.

17.30 Un autre facteur qui a pu influer sur les prix des médicaments brevetés est la pénétration accrue du marché de la part des fabricants de médicaments brevetés par suite de l'élimination des licences obligatoires et de la prolongation de la période d'exclusivité du marché. L'influence des régimes d'assurance–santé privés est un autre facteur.

Le Conseil doit mieux mesurer l'efficacité de ses activités

17.31 Dans un programme de réglementation comme celui–ci, les dépenses budgétaires sont assez faibles par rapport à celles de la plupart des programmes fédéraux. Cependant, la réglementation des prix dans ce domaine peut avoir une incidence considérable : sur les montants des profits et des investissements dans le secteur pharmaceutique, sur le coût du système de santé canadien et sur le bien-être de la population canadienne.

17.32 Le Conseil a entrepris d'évaluer l'incidence de la réglementation fédérale des prix des médicaments brevetés. En février 1997, il a publié une étude intitulée *Incidence du règlement fédéral sur les prix des médicaments brevetés*, où il examine l'incidence de la réglementation en termes d'économies pour le système de santé canadien.

17.33 D'après l'étude du Conseil, de 1988 à 1995, la réglementation aurait fait économiser, au total, de 2,9 milliards à 4,2 milliards de dollars au système de santé canadien. L'estimation découle d'hypothèses sur ce que les prix auraient été et sur ce que la population canadienne aurait dépensé de plus en médicaments brevetés en l'absence de cette réglementation. Le Conseil nous a signalé que, dans le cadre de son processus d'évaluation, il a soumis son étude à un examen externe avant d'y mettre la dernière main.

17.34 Nous nous attendrions à ce que, dans son évaluation, le Conseil situe bien ses activités par rapport aux autres politiques qui influent sur les prix des médicaments brevetés. De plus, nous attendrions du Conseil qu'il donne un aperçu de l'incidence que ces autres activités auraient sur ses propres résultats.

17.35 Dans son étude, le Conseil a reconnu que les mesures provinciales de rationalisation des dépenses ont donné lieu à des politiques complémentaires de contrôle des prix et des coûts. Or, lorsqu'il a calculé les économies, le Conseil n'a pas évalué les effets possibles des mesures provinciales. De la même manière, le Conseil n'a pas tenu compte de l'incidence possible de l'abandon de l'ancien régime de licence obligatoire sur les prix. À la lumière de la constatation, à la pièce 17.4, que la réglementation fédérale des prix n'est pas le seul facteur limitatif, et du fait reconnu par le Conseil lui–même que d'autres facteurs entrent en jeu, nous craignons que le Conseil n'ait surestimé les montants qu'il a fait économiser au système de santé canadien.

17.36 Nous croyons que le Conseil doit utiliser de meilleures méthodes d'évaluation pour tenir compte de ces facteurs externes lorsqu'il mesure l'incidence réelle de ses activités. Dans son rapport d'évaluation, le Conseil précise qu'il est difficile de déterminer la portion de l'incidence évaluée dans son étude qui serait attribuable aux activités des gouvernements provinciaux et d'autres acheteurs en vue de contrôler leurs dépenses. Or, nos travaux de vérification indiquent une façon possible de le faire, d'après une étude menée en 1992 par le General Accounting Office des États-Unis. À notre avis, une telle approche serait un moyen rentable d'aider le Conseil à mieux mesurer son efficacité et à mieux informer le Parlement des résultats obtenus.

17.37 Nous croyons que le Parlement a absolument besoin d'information pour bien cerner toutes les initiatives de programmes et de politiques qui influencent l'atteinte des objectifs du gouvernement. Nous pressons le Conseil de mieux mesurer son efficacité tant pour rendre compte au Parlement que pour aider les décideurs à améliorer le programme.

17.38 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés devrait améliorer sa façon de mesurer l'efficacité de ses activités en tenant compte d'autres facteurs qui influent sur les prix des médicaments brevetés.

Réponse du Conseil : *Le Conseil apprécie que le vérificateur général reconnaisse les efforts qu'il fait pour évaluer l'incidence de ses activités sur les prix et entend bien continuer d'améliorer son efficacité à ce titre. Il continuera également de participer à l'évaluation des politiques provinciales et autres lorsque les groupes de travail établis par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Santé l'inviteront à le faire.*

Le Conseil doit aussi mieux rendre compte des résultats au Parlement

17.39 Le Conseil a fait rapport au Parlement de ses constatations sur l'évaluation de ses activités, dans le cadre de l'Initiative d'amélioration des rapports au Parlement pour la période terminée le 31 mars 1997 et lors de sa présentation du 4 mars 1997 au Comité permanent de l'industrie, alors que celui–ci examinait la *Loi sur les brevets*.

17.40 Comme nous l'avons mentionné, le Conseil a reconnu dans son rapport d'évaluation le caractère approximatif des économies de 2,9 milliards à 4,2 milliards de dollars résultant de ses activités de réglementation des prix. Toutefois, en communiquant ce résultat au Parlement, le Conseil n'a pas précisé les limites de ses estimations ni signalé qu'il faudrait également tenir compte des effets d'autres facteurs sur le montant des économies que le Conseil a attribuées explicitement à la réglementation fédérale des prix. Lorsqu'il reçoit de l'information des ministères et des organismes sur les résultats obtenus, le Parlement a besoin d'avoir une indication réaliste de la fiabilité de l'information.

Cadre législatif

Peu de gens connaissent le rôle et le champ d'action du Conseil

17.41 Chaque année, le Conseil reçoit de nombreuses plaintes du public concernant les prix des médicaments. Beaucoup d'entre elles ont trait aux médicaments non brevetés, qui ne sont pas de son ressort. Les gens ont l'impression que le Conseil réglemente les prix de tous les médicaments.

17.42 Bien qu'il soit tenu de signaler les tendances des prix de tous les médicaments, le Conseil n'est pas habilité à réglementer les prix des médicaments génériques, des médicaments qui n'ont jamais été brevetés et des médicaments dont le brevet est expiré. Par ailleurs, le Conseil réglemente seulement le prix de vente exigé par le breveté; c'est habituellement le prix que le fabricant exige d'un grossiste ou directement d'un hôpital ou d'une pharmacie. Outre le prix départ usine, le prix de détail d'un médicament de prescription ou en vente libre comprend les coûts de distribution, les marges bénéficiaires et les frais d'ordonnance applicables; le Conseil ne réglemente aucune de ces composantes. Il n'y a donc qu'une des composantes du prix payé par les consommateurs qui est assujettie à la réglementation par le Conseil.

17.43 Lors d'une analyse de la conjoncture en 1995, le Conseil a constaté que son rôle était peu connu du public. Plusieurs groupes d'intéressés ont dit que le Conseil devait examiner sa stratégie de communication.

17.44 Outre les consultations publiques, le Conseil a diffusé plusieurs publications et bulletins et mis des renseignements sur Internet pour tenir les parties intéressées au courant de ses activités. Il a cependant reconnu que nombre d'organisations et de personnes ne connaissent toujours pas son rôle.

17.45 Parce que le grand public est peu renseigné sur le Conseil, il y a un écart important entre ce que fait vraiment celui–ci et ce que le public attend de lui en matière de réglementation des prix des médicaments et de protection des consommateurs. Nous encourageons le Conseil à continuer d'améliorer ses communications et, dans la mesure du possible, à recourir à d'autres moyens ou à d'autres parties intéressées dans le cadre de sa stratégie de communication pour mieux informer le public de ses activités.

17.46 Au moment de notre vérification, le Conseil avait amorcé un processus de consultation avec des parties intéressées afin d'examiner son rôle, ses fonctions et ses méthodes pour les adapter davantage aux besoins de sa clientèle. Nous appuyons entièrement cette initiative.

17.47 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés devrait continuer à chercher des occasions d'utiliser d'autres moyens ou d'autres groupes d'intéressés dans le cadre de sa stratégie de communication, afin que le public sache mieux quelles sont les activités dont le Conseil est responsable.

Réponse du Conseil : *Le Conseil souscrit à cette recommandation du vérificateur général et apprécie son appui à l'égard de ses activités actuelles.*

Difficultés inhérentes au cadre législatif

17.48 Comme nous l'avons déjà signalé, le CEPMB a été établi au moyen de modifications de la *Loi sur les brevets*. Cette loi et le *Règlement sur les médicaments brevetés* établissent le cadre législatif du système fédéral de réglementation des prix et de son administration par le Conseil. Nous nous attendions à ce que le Conseil prenne les mesures nécessaires pour assurer le respect de la *Loi* et du *Règlement* et à ce qu'il les mette en œuvre. Lorsque le cadre législatif gênait sa capacité de s'acquitter de son mandat, nous nous attendions à ce que le Conseil propose d'envisager des modifications de la *Loi* et du *Règlement*.

17.49 Nous avons constaté que certaines exigences de la *Loi* et du *Règlement* sont difficiles à appliquer en pratique. Il faut envisager d'examiner si ces exigences sont toujours pertinentes. En outre, la *Loi* passe certaines questions sous silence ou n'est pas claire à leur sujet. Cela a nui à la capacité du Conseil de s'acquitter de son mandat.

17.50 Facteurs d'établissement des prix. La *Loi* exige que le Conseil tienne compte de quatre facteurs pour déterminer si un médicament breveté est vendu à un prix excessif au Canada. Parmi ces facteurs figurent le prix du médicament au Canada et son prix à l'étranger. Toutefois, ces facteurs ne sont pas bien définis dans la *Loi* et le *Règlement*.

17.51 Le R*èglement* stipule les renseignements que les brevetés sont tenus de fournir et qui diffèrent selon qu'il s'agit de prix canadiens ou de prix étrangers. Pour les ventes au Canada, les renseignements exigés comprennent : le prix départ usine accessible au public et le prix moyen du médicament par emballage pour chaque catégorie de clients (grossistes, hôpitaux, pharmacies) après déduction des escomptes, des rabais et des biens gratuits, ou les recettes totales nettes pour tous les formats d'emballage du médicament. Dans le cas des prix étrangers, le *Règlement* exige seulement le prix départ usine accessible au public pour chaque catégorie de clients dans sept pays désignés.

17.52 Dans l'application de ses lignes directrices pour déterminer si les prix sont excessifs, le Conseil compare les prix nets moyens des transactions au Canada avec les prix moyens départ usine à l'étranger, dont les escomptes,

les rabais et les biens gratuits n'ont pas toujours été déduits. En effet, le Conseil a estimé que la *Loi* et le *Règlement* exigent de comparer des prix qui ne sont pas fixés de la même façon.

17.53 En outre, le *Règlement* exige que le breveté atteste que l'information qu'il fournit est vraie et exacte. En pratique, cependant, il est difficile de vérifier les prix des médicaments dans les autres pays. Il arrive souvent que les prix étrangers départ usine accessibles au public, qui sont déclarés par les brevetés, ne se trouvent pas directement dans des sources de référence publiques comme les listes de prix publiées par des gouvernements ou des associations pharmaceutiques étrangers. Ce point est examiné plus en détail dans les paragraphes 17.83 à 17.89.

17.54 La *Loi* exige aussi que le Conseil tienne compte des prix à l'étranger pour d'autres médicaments de la même catégorie thérapeutique. Cependant, le Conseil a indiqué qu'il n'est pas pratique de traiter de ce facteur dans ses lignes directrices en raison des différences inhérentes dans les utilisations, la disponibilité et les prix des médicaments dans les pays étrangers. En conséquence, le personnel du Conseil est d'avis qu'il n'est pas possible de satisfaire à cette exigence de la *Loi* dans ses évaluations initiales. Le Conseil explique toutefois qu'il a été en mesure de le faire lorsqu'une telle comparaison a été requise pour une audience.

17.55 **Pays étrangers.** Le *Règlement* énumère sept pays étrangers à des fins d'information pour la comparaison des prix : la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suède, la Suisse, le Royaume–Uni et les États–Unis. Les six pays européens mentionnés ont, pour réglementer les prix des médicaments ou les profits sur les médicaments, un système national assez différent de celui du Canada. Quant aux États-Unis, ils n'ont pas de système de réglementation des prix des produits pharmaceutiques.

17.56 Le groupe des sept pays impose une contrainte pratique pour la comparaison des prix internationaux des médicaments. Nous avons constaté qu'il est fréquemment impossible de faire une comparaison significative entre le prix canadien d'un médicament breveté et son prix dans les sept pays étrangers. Notre analyse des données du Conseil a révélé que, dans 20 p. 100 des cas environ, le seul pays étranger où le même médicament était vendu était les États–Unis, pays où les médicaments sont généralement les plus chers.

17.57 **Cession de brevets.** Entre 1989 et 1995, les brevetés ont signalé au commissaire aux brevets plus de 130 produits médicamenteux sur lesquels ils avaient cédé leurs droits de brevet afin que d'autres fabricants puissent en utiliser la formule avant l'expiration des brevets.

17.58 La *Loi sur les brevets* ne traite pas de la cession de brevets ni de l'autorité du Conseil à l'égard des produits dont les brevets ont été cédés au public. Toutefois, comme le Conseil le déclarait dans son rapport annuel de 1991, il avait décidé qu'il ne ferait plus d'examens des produits médicamenteux dont les brevets ont été cédés au public.

17.59 Par la suite, le Conseil a constaté que la cession de brevets était devenue un problème grave. Le Conseil craignait que les brevetés n'aient recours à cette pratique pour éviter qu'il examine le prix de certains produits. L'analyse effectuée par le Conseil a révélé que le prix d'au moins 43 de ces produits était supérieur à ce qu'autorisent ses lignes directrices. Cela avait coûté aux Canadiens environ 40 millions de dollars pendant la période comprise entre le 1er janvier 1989 et le 1er juillet 1995.

17.60 En octobre 1995, après avoir obtenu un avis juridique, le Conseil a changé sa façon de faire et affirmé avoir autorité relativement aux produits médicamenteux dont les brevets avaient été cédés, croyant pouvoir démontrer que ces produits relèvent effectivement de sa compétence. Le Conseil croit que la nouvelle politique repose sur une bonne interprétation de la *Loi* et il se dit persuadé que les tribunaux maintiendront cette politique si elle est contestée.

17.61 Dans une décision rendue en 1996 relativement à une cause, la Cour fédérale d'appel déclarait : « L'absence, dans la Loi, de dispositions prévoyant expressément la possibilité de l'abandon d'un brevet au domaine public constitue à tout le moins un élément de complication sur lequel il faudra statuer un jour. » Vu que la *Loi* ne

dit rien sur cette question, nous croyons qu'il serait utile de la rendre plus explicite, afin de protéger le Conseil contre des contestations éventuelles de sa pratique.

17.62 Le Conseil a décidé qu'il n'affirmerait pas rétroactivement son autorité à l'égard des produits dont les brevets ont été cédés avant le 30 janvier 1995. Il maintient toutefois qu'il a le pouvoir d'enquêter, s'il le désire, sur les plaintes touchant les prix de ces produits. Il n'existe pas de norme ni d'ensemble de facteurs que le Conseil doit prendre en considération dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Nous estimons qu'une telle norme devrait exister afin d'éviter que le Conseil semble agir arbitrairement.

17.63 Engagements de conformité volontaire. À titre d'organisme quasi judiciaire, le Conseil peut déterminer si un prix est excessif et il peut rendre une ordonnance remédiatrice, uniquement après avoir suivi un processus d'audiences publiques. Lorsque le Conseil conclut que le prix d'un médicament breveté est excessif, il peut ordonner au breveté de baisser son prix et, afin de compenser les recettes excédentaires touchées par le fabricant, lui ordonner de réduire davantage le prix ou de remettre de l'argent à l'État. La *Loi* prévoit que le ministre de la Santé peut conclure des accords pour distribuer aux provinces l'argent recueilli grâce à ces ordonnances.

17.64 Le Conseil a adopté comme politique, lorsqu'il soupçonne qu'un prix est excessif, de recourir à des engagements de conformité volontaire au lieu de tenir des audiences publiques. (Depuis 1993, le Conseil n'a complété qu'une seule audience de ce type.) Si le Conseil établit, au moyen d'une enquête, que le prix d'un médicament breveté est supérieur à ce que permettent les lignes directrices, le breveté peut, avant la tenue d'une audience publique, prendre un engagement de conformité volontaire en vertu duquel il ajustera le prix du médicament et compensera l'excédent des recettes touchées, y compris par un paiement à l'État. Prendre un tel engagement n'équivaut pas à reconnaître que le prix du médicament est excessif.

17.65 Nous avons constaté que cette pratique comporte certains avantages. L'approbation d'engagements de conformité volontaire peut éviter des poursuites officielles à la fois longues et coûteuses. Toutefois, la *Loi sur les brevets* ne parle pas du recours à ces engagements. Par conséquent, elle n'autorise pas le ministre de la Santé à donner aux provinces les fonds recueillis grâce à ces engagements.

17.66 Entre 1993 et 1996, le Conseil a accepté 14 engagements de conformité volontaire et recueilli 10,2 millions de dollars des fabricants de médicaments. En l'absence d'une autorisation législative de distribuer cet argent aux provinces, Santé Canada a dû obtenir en 1997 l'approbation d'une subvention afin de distribuer cette somme aux provinces et aux territoires. Aucune modification législative n'a été proposée pour permettre la répartition future de l'argent recueilli grâce à de tels engagements.

17.67 Dépenses de recherche et développement dans le domaine pharmaceutique. La *Loi* exige que le Conseil fournisse une estimation des dépenses de recherche et développement (R-D) par rapport aux recettes tirées de la vente de médicaments au Canada pour des brevetés en particulier et pour l'ensemble des brevetés. La *Loi* accorde au Conseil des pouvoirs considérables, y compris celui de prendre une ordonnance enjoignant un breveté ou toute autre personne de fournir cette information.

17.68 Les dépenses de R-D en question sont celles qui sont admissibles en vertu de la législation fiscale fédérale en vigueur le 1er décembre 1987. Bien que la réglementation fiscale fédérale ait changé pendant la dernière décennie, aucune modification correspondante n'a été apportée au *Règlement sur les médicaments brevetés*.

17.69 Il est difficile pour le Conseil de vérifier l'exactitude des dépenses de R-D déclarées, lesquelles sont fondées sur la réglementation fiscale fédérale de 1987. Les renseignements sur la R-D communiqués par le Conseil s'appuient essentiellement sur de l'information que les brevetés déclarent véridique et exacte. Étant donné que les procédures du Conseil pour vérifier l'information sont limitées, son assurance que celle–ci est complète et exacte l'est aussi. Le rapport annuel du Conseil ne comprend pas de mise en garde à cet égard.

17.70 Se fondant sur l'information soumise par les brevetés, le Conseil a déclaré que l'industrie pharmaceutique de marque avait respecté son engagement d'augmenter à 10 p. 100 des ventes, avant 1996, ses dépenses de R-D.

17.71 Étant donné que cet engagement a été respecté, il faut maintenant examiner s'il demeure pertinent de déclarer les dépenses de R-D dans le domaine pharmaceutique. Si le Conseil continue de communiquer cette information, il faut déterminer s'il existe des moyens plus rentables d'obtenir et de fournir ces données, compte tenu des ressources limitées du Conseil.

17.72 Certaines des lacunes que nous avons observées pourraient être comblées par des modifications législatives ou par un règlement, là où la *Loi sur les brevets* le permet.

17.73 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés devrait, en consultation avec Santé Canada et Industrie Canada, signaler au gouvernement la nécessité d'examiner la *Loi* et le *Règlement* qui se rapportent aux médicaments brevetés, plus précisément :

- **examiner la pertinence des facteurs d'établissement des prix ainsi que du recours aux comparaisons avec les prix en vigueur dans les pays étrangers énumérés dans le *Règlement*;**
- **clarifier l'autorité du Conseil à l'égard des médicaments brevetés dont le brevet a été cédé pour utilisation publique;**
- **examiner la répartition future de l'argent recueilli grâce aux engagements de conformité volontaire;**
- **examiner s'il demeure pertinent de déclarer les dépenses de recherche et développement dans le domaine pharmaceutique.**

Réponse du Conseil : *Le Conseil mène actuellement une consultation auprès des parties intéressées sur des questions qui relèvent de sa compétence, telles que les méthodes de détermination des prix, le calcul des prix pratiqués à l'étranger et l'application des lignes directrices lorsque le médicament n'est commercialisé que dans un petit nombre de pays. Si le Conseil arrive à la conclusion qu'il y aurait lieu d'apporter des changements à la* Loi *ou à son règlement d'application, afin de lui permettre de remplir son mandat législatif, il fera des recommandations en ce sens au gouvernement. Le Conseil surveille également de près le recours à des pratiques, telles que la cession de brevets au domaine public, pour se soustraire à sa compétence et recommandera, s'il le juge opportun, que des mesures soient prévues dans la* Loi *pour prévenir le recours à de telles pratiques. Le Conseil portera les autres éléments de cette recommandation à l'attention des ministres compétents, et il est disposé à travailler en collaboration avec eux.*

Examen des prix des médicaments brevetés

La plupart des prix des médicaments brevetés sont conformes aux lignes directrices du Conseil

17.74 Le principal travail du Conseil est de faire en sorte que les prix imposés par les fabricants de médicaments brevetés ne soient pas excessifs. La pièce 17.5 décrit le processus d'examen du prix de lancement des nouveaux médicaments brevetés et le processus d'examen du prix des médicaments brevetés déjà sur le marché. En 1997, 991 médicaments brevetés ont été vendus au Canada, dont 98 nouveaux médicaments lancés durant l'année.

Pièce 17.5 n'est pas disponible, voir le Rapport.

17.75 Selon les données du Conseil pour 1997, la plupart des médicaments brevetés vendus au Canada respectent les lignes directrices du Conseil sur les prix excessifs. Pour environ 85 p. 100 des médicaments brevetés, nouveaux ou non, le Conseil a jugé que les prix étaient conformes à ce qu'autorisent ses lignes directrices. Dans seulement deux pour cent des cas, les prix lui ont semblé excessifs par rapport à ses lignes directrices et ont fait l'objet d'une

enquête ou d'un examen plus approfondi. Le Conseil entreprend une enquête uniquement si certains critères sont réunis (voir la pièce 17.6). Dans environ 13 p. 100 des cas, les prix dépassaient la limite établie par les lignes directrices, mais l'excédent des recettes a été jugé insuffisant pour justifier une enquête.

Pièce 17.6

Critères pour lancer une enquête sur le prix d'un médicament

Pour un produit médicamenteux existant

- Le prix dépasse de cinq pour cent ou plus le prix non excessif maximal et il y a un excédent cumulatif des recettes de 25 000 $ ou plus au cours de la durée de vie du brevet après le 1er janvier 1992.
- L'excédent cumulatif des recettes est de 50 000 $ ou plus au cours de la durée de vie du brevet après le 1er janvier 1992.
- Une plainte accompagnée de preuves significatives est déposée.

Pour un nouveau produit médicamenteux

- Le prix de lancement dépasse de cinq pour cent ou plus le prix non excessif maximal.
- L'excédent cumulatif des recettes est de 25 000 $ ou plus au cours de la période de lancement.
- Une plainte accompagnée de preuves significatives est déposée.

Source : Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés

17.76 Dans son rapport annuel de 1997 au Parlement, le Conseil a déclaré que les prix des produits de cette dernière catégorie étaient conformes aux lignes directrices. Pourtant, le consommateur a payé des prix plus élevés que les prix maximaux établis. Ou bien les prix ne respectaient pas la hausse de prix annuelle maximale autorisée par rapport aux changements de l'indice des prix à la consommation, ou bien, ce qui s'est produit dans quelques cas seulement, ils étaient plus élevés que ceux demandés dans les sept pays étrangers. L'excédent cumulatif des recettes, autrement dit le coût additionnel occasionné aux consommateurs pour l'ensemble de ces produits, représentait au total environ 1,2 million de dollars au 31 décembre 1997. Nous pensons qu'il est incorrect de dire que les prix de ces produits sont conformes aux lignes directrices.

Nécessité d'assurer la clarté et la transparence des décisions relatives à l'examen des prix

17.77 Les lignes directrices du Conseil ne sont pas des règles rigides en matière de prise de décisions et ne sont pas exécutoires pour le Conseil. Nous nous attendions cependant à ce qu'elles soient appliquées rigoureusement et uniformément, et à ce que les motifs d'exception et de non–application soient exposés avec clarté et transparence.

17.78 Nous avons constaté que, dans l'ensemble, elles étaient rigoureusement appliquées. Toutefois, nous avons relevé un certain nombre de cas où les prix étaient excessifs par rapport à ce que permettent les lignes directrices et où les motifs invoqués par le Conseil pour autoriser une exception ou une non–application n'étaient ni clairs ni transparents.

17.79 Dans l'un de ces cas, le Conseil a décidé de ne pas engager de poursuites en vertu de la *Loi* car une telle démarche serait inutile étant donné le coût élevé d'une audience publique. L'excédent cumulatif des recettes atteignait quelque 52 000 $ au moment où cette décision a été prise. Pourtant, les dossiers du Conseil ne mentionnent aucun seuil et ne précisent pas à partir de quel excédent une action s'impose. Selon les données du

Conseil pour 1997, l'excédent cumulatif de recettes pour le produit en question, qui est toujours sur le marché, dépasse 157 000 $.

17.80 Dans un autre cas, la ligne directrice concernant la comparaison internationale des prix n'a pas été appliquée pour limiter le prix de lancement d'un nouveau produit médicamenteux. Le personnel du Conseil a mis fin à l'enquête même si, selon les lignes directrices, le prix d'un médicament breveté vendu au Canada ne peut en aucun moment dépasser le prix de vente à l'étranger. Depuis 1995, le prix du produit au Canada est plus élevé que celui exigé dans d'autres pays. Pourtant, il continue d'être vendu ici. Si le Conseil avait appliqué ses lignes directrices, son analyse lui aurait permis de constater un excédent cumulatif des recettes d'environ 4,896 millions de dollars pour la période de mars 1995 à décembre 1996.

17.81 Dans un autre cas, en 1993, après avoir décidé de tenir une audience publique à propos d'un médicament appartenant à une certaine catégorie, le Conseil a reçu les recommandations des parties intéressées et accepté un engagement de conformité volontaire par lequel le breveté promettait de payer 1,755 millions de dollars à l'État en compensation de l'excès de prix imposé. Toutefois, pour déterminer le montant à payer, le Conseil n'a pas appliqué les lignes directrices relatives à la catégorie de médicaments en cause. S'il l'avait fait, le montant aurait été de plusieurs fois supérieur. Le Conseil a exposé les motifs pour lesquels il avait accepté cet engagement, mais il n'a pas expliqué de façon satisfaisante la façon dont il avait calculé le montant à payer.

17.82 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés devrait veiller à faire appliquer rigoureusement ses lignes directrices, ou à les réviser s'il les juge inappropriées. Le Conseil devrait veiller également, lorsqu'il fait une exception ou qu'il n'applique pas ses lignes directrices, à exposer les motifs et les conséquences de ses décisions avec clarté et transparence.

Réponse du Conseil *: Le Conseil souscrit à cette recommandation. Le Conseil effectue actuellement une consultation sur des questions qui pourraient justifier d'autres révisions de ses lignes directrices ainsi que sur la façon dont il pourrait communiquer l'information concernant ses activités d'examen des prix.*

Le Conseil note que le vérificateur général a constaté que les lignes directrices du Conseil étaient généralement appliquées avec toute la rigueur nécessaire. Comme il l'a noté, le Conseil n'est pas tenu légalement de suivre ses lignes directrices. Les trois cas dont fait état le chapitre ont été traités conformément aux dispositions de la Loi. *Dans ces trois cas, suite à ses enquêtes, le Conseil n'a pas conclu que les prix étaient excessifs. Le Conseil convient, cependant, qu'il y aurait lieu de publier, conformément à la loi et aux principes d'équité, de plus amples renseignements sur les résultats des enquêtes qu'il mène.*

Souvent, le Conseil ne peut vérifier l'exactitude de l'information relative aux prix sur laquelle il se fonde

17.83 Comme nous l'avons fait observer, la vérification de l'information fournie par les brevetés relativement aux prix des médicaments comporte des difficultés intrinsèques.

17.84 Le Conseil compte sur les sociétés pharmaceutiques elles–mêmes pour obtenir l'information sur les prix des médicaments. Le personnel du Conseil déploie des efforts considérables pour tenter de vérifier l'exactitude de cette information. Afin d'évaluer la vraisemblance des renseignements, il fait une comparaison entre l'information qui lui a été fournie sur les prix des médicaments à l'étranger, l'information qui figure dans la documentation de référence accessible au public, et les prix de l'année précédente. Si une enquête officielle s'impose, il s'efforce également de communiquer avec les autorités étrangères pour vérifier les prix cités.

17.85 En 1997, le Conseil a commandé un examen limité sur les renseignements fournis par les brevetés relativement aux prix des produits médicamenteux à l'étranger. Comme on pourrait s'y attendre, l'examen a permis de constater qu'en moyenne les brevetés citaient des prix inférieurs aux prix de gros ou de détail figurant dans la

documentation de référence accessible au public. Il a été impossible de vérifier, toutefois, que les prix fournis n'étaient autres que les prix des fabricants.

17.86 Le Conseil a reconnu la nécessité de valider l'information relative aux prix demandés à l'étranger. En plus de poursuivre ses discussions avec les autorités étrangères, il a entrepris d'examiner un échantillon de prix facturés aux grossistes et aux pharmaciens étrangers. Le Conseil a précisé qu'il n'essayait pas de vérifier les prix facturés par les fabricants aux hôpitaux étrangers car l'information est souvent inaccessible au public.

17.87 Les sociétés pharmaceutiques fournissent également au Conseil l'information relative au prix national des médicaments; dans la plupart des cas, le Conseil accepte l'information comme exacte. Il s'appuie sur ces renseignements pour déterminer si les prix imposés par les sociétés sont excessifs. Le personnel du Conseil tente de vérifier l'exactitude de ces données en effectuant quelques examens pour repérer les irrégularités et les incohérences, mais il ne fait pas de vérification systématique et régulière.

17.88 Le Conseil compte largement sur les sociétés elles-mêmes pour lui fournir les données sur lesquelles se fonde la réglementation des prix de leurs médicaments. Nous nous attendrions à ce que le Conseil s'efforce de faire plus pour assurer un niveau raisonnable de confiance dans l'exactitude de ces données.

17.89 Nous estimons que le Conseil doit trouver des moyens rentables de vérifier l'exactitude de l'information relative aux prix, afin d'accroître la confiance du public dans son travail d'examen des prix. Par exemple, les brevetés pourraient faire certifier cette information dans le cadre de leur vérification annuelle.

17.90 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés devrait trouver des moyens rentables de vérifier l'exactitude de l'information relative aux prix que lui fournissent les brevetés.

Réponse du Conseil : *Le Conseil convient qu'il est essentiel de maintenir la confiance de la population à l'égard de l'examen des prix et d'assurer le respect de la* Loi. *La* Loi *prévoit d'ailleurs des pénalités importantes pour présentation de fausses données, y compris des peines de prison et des amendes pouvant atteindre 25 000 $ par jour. Même si le Conseil n'a encore aucune raison de penser que de faux renseignements lui ont été transmis, il continuera de chercher des moyens rentables de vérifier l'information sur les prix que lui soumettent les brevetés.*

L'évaluation scientifique des nouveaux médicaments doit être mieux coordonnée

17.91 Le Conseil fait l'évaluation scientifique des nouveaux médicaments pour déterminer leur catégorie aux fins de l'examen des prix. La catégorie attribuée influencera le prix de lancement.

17.92 Pour faire l'évaluation scientifique d'un nouveau produit médicamenteux, le Conseil se sert des renseignements détaillés que lui fournit le fabricant et des recommandations d'un comité consultatif indépendant composé de trois membres. Au besoin, le comité sollicite l'avis d'autres experts.

17.93 Environ sept pour cent des nouveaux médicaments tombent dans la catégorie 2, celle des médicaments « qui constituent une découverte », représentant ainsi une amélioration substantielle par rapport aux produits existants comparables. Seul le comité consultatif peut recommander de classer un nouveau médicament dans la catégorie 2.

17.94 Santé Canada est responsable de l'approbation des médicaments au Canada. Le Ministère veille à ce que tous les médicaments distribués sur le marché soient sans danger, efficaces et de haute qualité. Conscient de l'urgence de mettre à la disposition des Canadiens les meilleures thérapies possibles pour le traitement des maladies graves constituant un danger de mort, le Ministère a adopté une « politique sur le traitement prioritaire des présentations de drogues », selon laquelle il traite en priorité les demandes portant sur les médicaments qui répondent à l'un ou à l'autre des critères suivants :

- « il existe des preuves cliniques considérables que le médicament offre un traitement, une prévention ou un diagnostic efficace d'une maladie ou d'une condition pour lesquelles aucun médicament n'est présentement commercialisé au Canada;

- il existe des preuves cliniques considérables que le médicament offre une efficacité considérablement améliorée ou une diminution du risque par rapport aux thérapies existantes, produits préventifs ou agents diagnostics pour le traitement d'une maladie ou d'une condition qui n'est pas gérée adéquatement par un médicament sur le marché au Canada. »

17.95 Santé Canada accorde le traitement prioritaire avant de procéder à l'examen complet du dossier; il arrive que l'examen révèle que le médicament ne représente pas le progrès attendu. Certes, le Conseil et Santé Canada n'ont pas les mêmes objectifs, mais tous deux veulent déterminer si le médicament permet des améliorations sensibles par rapport aux thérapies existantes. Or, nous avons relevé des cas où le médicament satisfaisait aux critères de Santé Canada mais avait été classé par le Conseil parmi les médicaments n'apportant aucune amélioration substantielle par rapport aux produits vendus sur le marché.

17.96 Nous pensons que le Conseil doit, dans la mesure du possible, explorer les occasions qui s'offrent de partager l'information avec Santé Canada.

17.97 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés devrait, lorsqu'il fait l'évaluation scientifique des nouveaux médicaments brevetés pour en déterminer la catégorie, explorer les occasions qui s'offrent de mieux coordonner ses activités avec celles de Santé Canada.

Réponse du Conseil : *Le Conseil et Santé Canada entretiennent des contacts réguliers et échangent beaucoup d'information. Nous continuerons de passer en revue nos exigences et nous apporterons s'il y a lieu des modifications. Toutefois, il importe de noter que le Conseil et Santé Canada sont investis de responsabilités différentes et qu'il est essentiel que toute « coordination » ne limite pas la capacité du Conseil de déterminer dans le cours d'une audience publique si des prix excessifs sont demandés.*

Rapports sur les tendances des prix des médicaments

Les rapports sur les tendances des prix des médicaments doivent être améliorés

17.98 Le Conseil est tenu de présenter un rapport annuel au Parlement, lequel doit comprendre un résumé des tendances des prix pour l'ensemble des médicaments brevetés et non brevetés. Nous nous attendions à ce que le Conseil présente des renseignements complets, pertinents et fiables, fondés sur une analyse adéquate.

17.99 Le Conseil a mis au point un indice des prix des médicaments brevetés pour présenter ses rapports sur les tendances des prix des médicaments brevetés. Cet indice mesure les variations des prix globaux pour tous les médicaments brevetés qui sont vendus sur le marché pendant au moins deux périodes consécutives de six mois.

17.100 Le Conseil, n'ayant pas compétence en ce qui concerne le prix des médicaments non brevetés et ne disposant pas de renseignements complets sur ces médicaments, doit se tourner vers d'autres sources d'information. Depuis 1996, le Conseil utilise l'indice des prix des produits industriels (IPPI), publié par Statistique Canada, pour en déduire un indice des prix des médicaments non brevetés (IPMNB).

17.101 La composante pharmaceutique de l'IPPI est un indice mensuel qui mesure les variations des prix des principaux médicaments brevetés et non brevetés vendus au Canada, et des produits médicamenteux produits au Canada et exportés.

17.102 Nous avons relevé des écarts entre les indices des prix des médicaments brevetés et non brevetés du Conseil et l'IPPI de Statistique Canada. L'IPMNB fait état d'une hausse annuelle de 2,5 p. 100 pour 1996 et d'une baisse de 1,3 p. 100 pour 1997, alors que selon l'IPPI, la hausse de 1996 était seulement de 0,1 p. 100 et la baisse de 1997, de 0,4 p. 100. Le Conseil n'a pas utilisé le sous–indice de Statistique Canada sur les médicaments non brevetés parce qu'il le jugeait non fiable. Pourtant, celui–ci fait partie de l'IPPI, que le Conseil inclut dans son rapport annuel.

17.103 Bien que Statistique Canada ait mis à jour son IPPI en prenant 1992 comme année de référence, le Conseil n'a pas cité les données révisées dans son rapport annuel de 1997. Nous exhortons le Conseil à travailler avec Statistique Canada pour améliorer ses rapports sur les tendances des prix des médicaments et réduire au minimum les chevauchements possibles.

17.104 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés devrait travailler avec Statistique Canada pour améliorer ses rapports sur les tendances des prix des médicaments.

Réponse du Conseil : *Le Conseil consulte depuis longtemps Statistique Canada concernant ses méthodes et autres aspects pertinents, mais il convient quand même que les rapports sur les tendances des prix des médicaments au Canada pourraient être améliorés. À cette fin, il a récemment constitué un groupe de travail avec Statistique Canada.*

Administration du Conseil

Un cadre adéquat de contrôle financier est en place

17.105 Nous avons évalué la capacité de gestion financière du Conseil, y compris son cadre de contrôle financier. À notre avis, le Conseil possède la plupart des grandes fonctions de contrôle financier nécessaires à un organisme de cette taille et de cette complexité financière; ses capacités de gestion financière visent surtout à répondre aux exigences des organismes centraux. Un cadre de contrôle lui permet de s'assurer que ses fonds sont dépensés conformément aux autorisations applicables.

17.106 Le Conseil consacre environ 70 p. 100 de ses dépenses annuelles, qui s'élèvent à quelque trois millions de dollars, aux coûts salariaux. Le reste est investi essentiellement dans l'achat de services juridiques et professionnels et d'autres dépenses administratives. Nous avons relevé quelques cas où le Conseil a adjugé des contrats sans se conformer à la réglementation gouvernementale sur les marchés publics. Par exemple, il a adjugé des contrats de plus de 25 000 $ chacun à une entreprise et à un particulier sans faire appel à la concurrence. Toutefois, nous n'avons pas relevé de manquements suffisamment graves pour conclure à l'existence de dépenses non réglementaires.

Conclusion

17.107 Le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés réglemente les prix des médicaments brevetés conformément à la *Loi sur les brevets* et à ses règlements connexes, exception faite de quelques exigences qui sont difficiles à appliquer en pratique. Il y aurait lieu de se demander si les exigences en question demeurent pertinentes.

17.108 La plupart des médicaments brevetés respectent les lignes directrices du Conseil. Toutefois, le Conseil doit veiller à ce que ses décisions en matière d'examen des prix soient claires et transparentes. Il doit également trouver des moyens rentables de vérifier l'exactitude de l'information relative aux prix qui lui est fournie par les brevetés.

17.109 Le Conseil a pris des mesures pour évaluer l'incidence de la réglementation fédérale du prix des médicaments brevetés. Outre les activités du Conseil, plusieurs autres facteurs influencent les prix des médicaments brevetés. Pourtant, dans son étude d'impact, le Conseil a négligé d'évaluer les effets de ces autres facteurs. En rendant compte de ses activités au Parlement, le Conseil n'a pas indiqué clairement les limites de son évaluation. Il est important que, dans les prochaines évaluations de son efficacité, le Conseil précise quels résultats sont attribuables exclusivement à ses activités.

17.110 Le Conseil a mis au point des indices de prix pour présenter ses rapports au Parlement sur les tendances des prix des médicaments brevetés et non brevetés. Toutefois, il doit travailler avec Statistique Canada pour améliorer ses rapports sur ces tendances.

17.111 Pour rendre compte au Parlement des dépenses de recherche et développement dans le domaine pharmaceutique, le Conseil s'appuie essentiellement sur l'information que lui donnent les brevetés. Les possibilités de vérification de ces renseignements par le Conseil étant limitées, il en est de même de son assurance que l'information est exacte et complète.

17.112 Enfin, en ce qui concerne son administration, le Conseil possède la plupart des grandes fonctions de contrôle financier nécessaires à un organisme de cette taille et de cette complexité financière; ses capacités de gestion financière visent principalement à répondre aux exigences des organismes centraux.

À propos de la vérification

Objectifs

- Déterminer si le Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés réglemente les prix des médicaments brevetés conformément aux lois et règlements pertinents.

- Déterminer si le Conseil fournit au Parlement des renseignements complets et fiables sur les éléments suivants :

  - la mesure dans laquelle les activités d'examen des prix influent sur le prix des médicaments brevetés;

  - les tendances constatées dans les prix de tous les médicaments;

  - les dépenses de recherche et développement engagées par les brevetés dans le domaine pharmaceutique.

- Déterminer si le Conseil gère ses activités avec efficience dans les domaines des dépenses administratives, de la passation de contrats et des ressources humaines.

Étendue

La vérification a porté sur : les activités d'examen des prix du Conseil; ses rapports sur les tendances des prix des médicaments et les dépenses de recherche et développement des titulaires de brevets; et l'incidence de la réglementation fédérale sur les prix des médicaments brevetés. Nous avons analysé en détail les prix proposés pour 80 médicaments. Nous avons également examiné les activités de conformité et d'application du Conseil, y compris celles ayant trait aux enquêtes et aux engagements de conformité volontaire. Nous avons eu des discussions approfondies avec les employés du Conseil et suivi les consultations menées par le Conseil auprès des parties intéressées au cours de la vérification. De plus, nous avons examiné diverses études et divers rapports publiés par le Conseil ainsi que d'autres documents.

La vérification n'a pas porté sur l'approbation de médicaments, l'octroi de brevets ni sur le *Règlement sur les médicaments brevetés* (avis de conformité). Ces domaines ne relèvent pas de la compétence du Conseil.

L'information quantitative comprise dans le présent chapitre, qui a été tirée de sources gouvernementales ou des bases de données du Conseil, a été vérifiée pour en assurer le caractère raisonnable, mais n'a pas fait l'objet d'une vérification complète.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- Le Conseil définisse et communique clairement son rôle et son mandat auprès des parties intéressées.

- Il y ait des pratiques établies pour l'examen des prix des médicaments brevetés, conformément au cadre législatif et réglementaire.

    - Les lois et règlements soient mis en application et respectés.

    - Quand les lois et règlements imposent des limites aux activités de conformité et d'application, on propose des changements aux lois et règlements au besoin.

    - Les lignes directrices et les méthodes d'examen des prix, y compris les critères permettant des exceptions, soient pertinents, clairs et appliqués de façon uniforme.

    - L'examen des prix des médicaments brevetés, les évaluations scientifiques, la vérification des données soumises par les titulaires de brevets, les comparaisons de prix, les enquêtes, la mise en application et les mesures correctives soient efficaces et efficients et conformes aux pouvoirs autorisés et aux politiques et lignes directrices établies.

    - Le processus d'examen des prix et les décisions donnant suite aux enquêtes et aux mesures de conformité volontaire soient transparents pour le public.

    - Les poursuites judiciaires soient conformes aux lois et règlements établis relativement aux pratiques et procédures du Conseil.

- Il y ait des procédures établies pour mesurer le rendement et faire rapport sur les résultats. On fournisse au Parlement des informations pertinentes, fiables et faciles à comprendre sur le rendement du programme, notamment sur les effets prévus et imprévus des activités d'examen des prix du Conseil.

- Le Conseil communique des données complètes, pertinentes et fiables sur les tendances relatives aux prix dans l'industrie pharmaceutique, et que ces données soient appuyées par des analyses adéquates.

- Le Conseil fournisse des renseignements complets et fiables concernant le rapport entre les dépenses en recherche et développement et les recettes des ventes pour les titulaires individuels de brevets pharmaceutiques et pour les titulaires pris dans leur ensemble, et que ces informations soient appuyées par des analyses adéquates.

- Le Conseil dispose de la capacité de gestion financière requise pour assumer ses responsabilités, notamment de contrôles adéquats pour s'assurer que les dépenses en produits et services soient bien engagées et que les paiements découlant de mesures correctives soient perçus conformément aux autorisations.

- Le Conseil ait établi de saines pratiques en matière de gestion des ressources humaines.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeurs : Ronnie Campbell et Gerry Chu

James S. Blain
Lisa Drouillard
Joanne Moores

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Gerry Chu.

Chapitre 18

La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État

Table des matières

	Page
Points saillants	18-5
Introduction	18-7
Repenser le rôle de l'État	18-7
En quête d'une amélioration de l'information financière depuis 35 ans	18-8
La SIF est un élément clé de la vision globale du gouvernement en ce qui touche la fonction de contrôleur	18-9
La mise en oeuvre de la SIF est une responsabilité partagée	18-10
Défis stratégiques inhérents à la concrétisation de tous les avantages de la SIF	18-12
Intégration de la SIF dans la gestion ministérielle	18-12
Adopter la comptabilité d'exercice aux fins de l'octroi des crédits	18-13
Obtenir l'appui des ministères	18-15
Objet de la vérification	18-16
Observations et recommandations	18-16
Gestion du projet de la SIF	18-16
Pertinence des cadres de contrôle	18-18
Renouvellement des systèmes : élaboration et mise en oeuvre de nouveaux systèmes centraux	18-20
Renouvellement des systèmes : élaboration et mise en oeuvre de nouveaux systèmes ministériels	18-21
Conclusion	18-24
À propos de la vérification	18-27
Annexe – Le contexte historique de la SIF	18-28
Pièces	
18.1 Vision, mission et tactiques de la SIF	18-8
18.2 Le secteur privé, le gouvernement fédéral et le projet de la SIF	18-9

18.3 Recommandations formulées dans le passé pour une réforme de l'information financière18-10

18.4 La fonction de contrôleur et la SIF 18-11
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)

18.5 L'incidence de la comptabilité d'exercice intégrale sur le processus décisionnel des ministères 18-14

18.6 L'octroi des crédits : le lien absent dans le plan du gouvernement 18-15
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport)

18.7 Les meilleures pratiques recensées et les leçons apprises par les ministères 18-22

18.8 Fiche des progrès accomplis par le gouvernement jusqu'à maintenant dans la mise en oeuvre de la SIF 18-25

Annexe

Le contexte historique de la SIF 18-28

La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État

Points saillants

18.1 Au moyen de la Stratégie d'information financière (SIF), le gouvernement apporte des changements radicaux au type de renseignements financiers fournis aux décideurs. La SIF consiste, entre autres choses, à adopter la comptabilité d'exercice pour toutes les opérations (ou comptabilité d'exercice intégrale), comme c'est le cas dans le secteur des entreprises commerciales, à mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers et à intégrer l'information financière établie selon la comptabilité d'exercice intégrale dans la prise de décisions quotidienne des gestionnaires ministériels. Lorsqu'elle sera pleinement mise en oeuvre, d'ici 2001 selon le plan en vigueur, la SIF devrait aider le gouvernement à améliorer considérablement sa gestion des secteurs d'activité et sa reddition de comptes au Parlement. Le gouvernement a clairement indiqué qu'il avait pris l'engagement de *repenser le rôle de l'État*, et il a conçu la SIF comme une importante initiative pour y parvenir. Le Bureau du vérificateur général du Canada appuie sans réserve les objectifs énoncés pour la SIF.

18.2 La SIF remonte à dix ans. Au cours des premières années, son évolution a été lente mais, dernièrement, la cadence des travaux s'est accélérée. Jusqu'à maintenant, la SIF a consisté essentiellement à mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers ministériels, qui sont adaptés à l'an 2000, et à s'assurer que les systèmes ministériels et centraux produiront une information pertinente destinée à figurer dans les états financiers annuels du gouvernement.

18.3 Toutefois, le gouvernement doit encore mettre en oeuvre ses plans pour s'attaquer à la tâche importante qui consiste à fournir une information financière selon la comptabilité d'exercice intégrale aux fonctionnaires des ministères et des organismes qui gèrent les secteurs d'activité et les composantes connexes, sur une base quotidienne. L'un des objectifs de la SIF consiste à fournir aux fonctionnaires une information plus complète sur les coûts, à des fins de comparaison avec les résultats obtenus, dans le cadre de la prise de décisions importantes. Tant que cet objectif ne sera pas atteint, tous les avantages de la SIF ne seront pas réalisés.

18.4 La SIF offre l'avantage d'améliorer l'information relative aux coûts aux fins de la prise de décisions, mais nous constatons que ni les différents ministères ni le gouvernement dans son ensemble ne connaissent les coûts totaux de la mise en oeuvre de la SIF, qui pourraient être élevés.

18.5 Le gouvernement et le Parlement peuvent contribuer au succès de la SIF en octroyant des fonds selon la comptabilité d'exercice intégrale, de manière à ce que la reddition de comptes et la présentation de rapports s'effectuent également suivant la même méthode comptable. Mais les organismes centraux et les différents ministères doivent également faire leur part pour que tous les avantages de la SIF se concrétisent. Les organismes centraux doivent obtenir « l'appui » sans réserve des ministères, et les sous–ministres de chacun des ministères doivent mettre en place l'infrastructure qui s'impose, notamment les systèmes et les ressources humaines.

18.6 Les ministères font face à un défi de taille, dans le contexte du renouvellement de leurs systèmes financiers, s'ils veulent atteindre les objectifs de la SIF. Les meilleures pratiques recensées et les leçons apprises par ceux qui ont amorcé leurs travaux plus tôt peuvent contribuer au succès de la mise en oeuvre.

Points saillants (suite)

18.7 Étant donné l'ampleur du renouvellement des systèmes financiers qui se déroule en vue de relever le défi de l'an 2000, nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une occasion unique de mettre en place la SIF d'ici la date cible de mise en oeuvre, soit l'an 2001. La tâche n'est pas facile. Les défis qui se posent au gouvernement et qui sont résumés dans le présent chapitre doivent être relevés afin que tous les avantages de la SIF puissent se concrétiser et que le gouvernement puisse disposer de l'information dont il a besoin. Dans le cadre des vérifications qui auront lieu ultérieurement, nous continuerons de mesurer les progrès accomplis par le gouvernement pour la mise en oeuvre de la SIF et la réalisation de ses avantages.

Introduction

Repenser le rôle de l'État

18.8 Dans le Budget de 1994, le ministre des Finances annonçait l'Examen des programmes de manière à « ... consacrer les ressources amoindries dont dispose le gouvernement à la satisfaction des besoins les plus prioritaires ainsi qu'aux secteurs dans lesquels le gouvernement fédéral est le mieux placé pour assurer la prestation des services. » Dans le Budget de 1995, le ministre expliquait que l'Examen des programmes donnerait lieu à des changements structurels à long terme des *activités* de l'État. Il faisait allusion à l'initiative consistant à *repenser le rôle de l'État*.

18.9 En 1995, le président du Conseil du Trésor a annoncé un nouveau Système de gestion des dépenses (SGD) pour faire en sorte que l'examen minutieux des dépenses gouvernementales entrepris dans le cadre de l'Examen des programmes devienne un élément permanent de la gestion du secteur public. Pour fonctionner dans ce nouvel environnement, les gestionnaires de l'administration fédérale et les parlementaires doivent disposer d'une information fiable, qui leur permette d'évaluer et d'examiner minutieusement l'efficience et la rentabilité des activités courantes. Pour ce faire, le ministre des Finances annonçait, dans le Budget de 1995, que « ... le gouvernement se propose d'adopter entièrement la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est–à–dire celle qui est appliquée dans le secteur privé. » Il poursuivait en ajoutant que « ... ce changement permettra au gouvernement de mieux calculer le coût véritable des programmes et d'améliorer la reddition de comptes. »

18.10 La Stratégie d'information financière (SIF) du gouvernement est l'un des principaux moyens utilisés pour mettre en oeuvre ces changements. Dans le rapport de 1997 du président du Conseil du Trésor, intitulé *Repenser le rôle de l'État*, on peut lire que la SIF « ... est censée déboucher sur un modèle de gestion financière et de comptabilité comparable à celui du secteur privé. » La vision, la mission et les tactiques du gouvernement à l'égard de la mise en oeuvre de la SIF figurent à la pièce 18.1. À notre avis, il y a lieu de noter certaines conséquences d'importance de la SIF, notamment le passage à des pratiques de comptabilité d'exercice intégrale, semblables à celles utilisées dans le secteur privé, la mise en oeuvre de nouveaux systèmes financiers dans l'ensemble de l'administration fédérale et l'intégration de l'information financière établie selon la comptabilité d'exercice intégrale dans les décisions que prennent quotidiennement les gestionnaires des ministères. L'annexe du présent chapitre donne des renseignements sur le contexte historique de la SIF.

Pièce 18.1

Vision, mission et tactiques de la SIF

Vision

La vision de la SIF est d'améliorer, d'une part, le processus décisionnel et la responsabilisation du gouvernement et, d'autre part, le rendement organisationnel grâce à l'utilisation stratégique de l'information financière.

Mission

La SIF doit être instaurée intégralement en 2001, de manière :

- à mieux appuyer l'examen des programmes, la planification des activités, la budgétisation, la gestion des dépenses et d'autres procédés de gestion et de prise de décisions;
- à faciliter la reddition de comptes relativement aux programmes et aux résultats financiers en permettant de faire de meilleures estimations et de présenter au Parlement de meilleurs rapports sur le rendement.

Tactiques

Pour réaliser sa mission, la SIF :

- changera la méthode de comptabilité, qui passera de l'actuelle méthode de comptabilité d'exercice modifiée à une comptabilité d'exercice pour toutes les opérations, y compris la capitalisation des immobilisations;
- instaurera un nouveau plan comptable pour les rapports à l'échelle de l'administration publique;
- décentralisera la comptabilité vers les ministères; le receveur général continuera d'exercer la fonction de trésorerie du gouvernement et de produire les états financiers consolidés pour l'ensemble de l'administration publique;
- conférera aux ministères la responsabilité de l'ordonnancement des paiements;
- modernisera le système de comptabilité central en élaborant le Système central de gestion et de rapports financiers (SCGRF);
- améliorera les systèmes ministériels par l'inclusion de procédés intégrés visant les finances et le matériel et par le recours à la nouvelle technologie;
- favorisera un milieu d'apprentissage dans lequel les gestionnaires pourront améliorer constamment leur capacité d'utiliser de l'information financière de qualité à des fins stratégiques.

Source : *La SIF : Un aperçu*, janvier 1997

18.11 La SIF a été officiellement approuvée il y a près de dix ans, puis relancée en 1995; sa date de mise en oeuvre a maintenant été fixée à 2001. Comme le montre la pièce 18.2, l'information financière du gouvernement fédéral, aux fins à la fois de la gestion et de la responsabilisation, est toujours d'une qualité nettement inférieure aux normes acceptables dans le secteur privé. Repenser le rôle de l'État dans les années à venir exigera que l'on comble cet écart.

Pièce 18.2

Le secteur privé, le gouvernement fédéral et le projet de la SIF

	Pratique dans le secteur privé	Pratique au gouvernement fédéral	Pratique prévue selon la SIF
Information financière à l'échelle de l'administration fédérale			
• États financiers présentant tous les éléments d'actif et de passif	Oui	Non	Oui
• États financiers mensuels établis selon la même méthode que les états annuels	Oui	Non	Oui
• États financiers annuels publiés peu de temps après la fin de l'exercice	Oui	Non	Oui
• États financiers annuels vérifiés	Oui	Oui	Oui
Information financière des ministères			

Information financière complète, exacte, pertinente et communiquée en temps opportun, par exemple pour :			
• établir les prix et les honoraires ou recouvrer les coûts;	Oui	Au besoin	Oui
• évaluer la gestion de l'actif et du passif;	Oui	Au besoin	Oui
• évaluer l'efficience et la rentabilité des activités;	Oui	Au besoin	Oui
• servir à la vente ou à la restructuration d'unités d'exploitation;	Oui	Au besoin	Oui
• permettre la prise de décisions de louer ou d'acheter.	Oui	Au besoin	Oui

18.12 Dans son rapport de 1997, intitulé *Rendre compte des résultats*, le président du Conseil du Trésor fait remarquer que, pour pouvoir rendre des comptes aux contribuables, « le gouvernement doit être capable de mesurer ses activités (extrants) et ses résultats... et de les relier à la fois à des engagements de résultat et aux **ressources utilisées**. » (*pas en caractère gras dans le rapport*) Qui plus est, toujours dans le rapport de 1997, on peut lire que la SIF « ... vise à améliorer la prise de décision et la reddition de comptes du gouvernement, ainsi que le rendement organisationnel, en fournissant des données plus complètes sur les **coûts des programmes et des activités**. » (*pas en caractère gras dans le rapport*)

18.13 Ces déclarations soulignent l'importance que le gouvernement accorde à la SIF et les attentes élevées qui s'y greffent. Nous sommes d'accord avec le gouvernement pour dire que la SIF est une initiative importante pour repenser le rôle de l'État. Le présent chapitre est le premier d'une série de chapitres qui porteront sur la SIF au cours des prochaines années, en vue de rendre compte au Parlement de son élaboration et de sa mise en oeuvre, de façon indépendante.

Enquête d'une amélioration de l'information financière depuis 35 ans

18.14 Pendant 35 ans, on n'a cessé de demander que des améliorations soient apportées à l'information financière qui sous–tend le processus décisionnel du gouvernement. La pièce 18.3 décrit certaines des principales recommandations formulées à l'issue de plusieurs examens. La portée de la SIF a été élargie en 1995 : au départ, l'accent était mis sur les besoins des organismes centraux à l'échelle de l'administration fédérale, puis on y a intégré les améliorations à apporter à l'information financière aux fins de la gestion et de la responsabilisation dans les ministères et les organismes.

Pièce 18.3

Recommandations formulées dans le passé pour une réforme de l'information financière

1962 - Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco)

« Pour aider la direction à prendre de bonnes décisions, une comptabilité doit renseigner complètement sur tous les frais d'exploitation. »

1979 - Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert)

« ...[que] des systèmes complets de comptabilité basés sur les coûts soient élaborés et appliqués dans tous les ministères et organismes fédéraux, et que ces systèmes permettent, premièrement, de tenir compte de tous les coûts de manière précise et en temps opportun, et deuxièmement, qu'ils puissent être intégrés à des systèmes d'analyse des coûts permettant l'étude des données ainsi obtenues. »

1987 - Bureau du vérificateur général, chapitre 4, Étude de la gestion et du contrôle financiers (EGCF)

- Peu de systèmes financiers fournissent à la fois des données financières et des données opérationnelles.
- L'information dont disposent actuellement les gestionnaires leur donne une idée de là où ils se situent par rapport à leur budget, mais ne dit RIEN sur la rentabilité de leurs opérations.
- Bien que des données soient publiées sur les opérations, il est rarement possible de les lier aux données financières afin de déterminer le coût d'opérations particulières.
- Selon le concept qui sous–tend la gestion financière, les objectifs, les résultats et les ressources doivent être liés.

1997 - Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale

« Le Groupe indépendant estime que la fonction moderne de contrôleur consiste à veiller à ce que la direction, dans son processus décisionnel, puisse compter sur une information rigoureuse, exhaustive et intégrée portant sur la performance financière, non financière, historique et future, ainsi que sur des conseils, des analyses et des interprétations appropriés à l'égard de cette information.»

La SIF est un élément clé de la vision globale du gouvernement en ce qui touche la fonction de contrôleur

18.15 En réponse à une recommandation du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale, le président du Conseil du Trésor a annoncé, en janvier 1998, que le gouvernement s'était engagé à moderniser sa façon de voir la fonction de contrôleur en vue « de transformer la fonction de contrôle, actuellement spécifique et spécialisée, en une responsabilité fondamentale de chaque gestionnaire de la fonction publique. » Dans son rapport de 1997, le Groupe présente la fonction de contrôleur comme une fonction qui intègre la prise de décisions de gestion et la reddition de comptes au public fondées sur l'information financière et non financière intégrée, la création d'un solide environnement de gestion des risques, l'élaboration de systèmes de contrôle appropriés, ainsi que les valeurs et les pratiques déontologiques à l'échelle de l'organisation.

18.16 Cette vision de la fonction de contrôleur englobe la définition de la gestion financière dans le contexte gouvernemental, que nous avons présentée au chapitre 2 de notre rapport de 1997. La pièce 18.4 est une représentation graphique du rapport entre la SIF et cette vision de la fonction de contrôleur. La mise en oeuvre de la SIF est une condition préalable à la prestation de certains des principaux éléments de la fonction de contrôleur moderne, à savoir la reddition de comptes au public, l'information intégrée sur le rendement financier et non financier aux fins de la prise de décisions, des systèmes de contrôle adaptés et appropriés et un solide environnement de gestion des risques.

Pièce 18.4 n'est pas disponible, voir le Rapport.

La mise en oeuvre de la SIF est une responsabilité partagée

18.17 La Stratégie d'information financière est un projet de grande envergure, qui aura des répercussions sur tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada. Il s'agit d'un projet qui exige leadership, coordination et collaboration, et ce, à toutes les étapes du projet.

18.18 À l'administration centrale, le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé un Bureau de la SIF chargé de jouer un rôle de leadership, à l'échelle du gouvernement, c'est–à–dire gérer et coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères et les organismes centraux.

18.19 Le receveur général a pour tâche d'assurer l'élaboration et la mise au point d'un ensemble modernisé de systèmes centraux, notamment pour remplacer l'actuel Système central de comptabilité, qui appuieront les nouveaux

systèmes financiers ministériels et accepteront les données financières abrégées provenant des ministères. Ces données serviront ensuite à produire la *Revue financière* mensuelle, les états financiers sommaires annuels du gouvernement du Canada et d'autres documents à l'échelle de l'administration fédérale.

18.20 Les ministères sont chargés de mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers au sein de leurs organisations respectives, d'une manière qui favorise les objectifs de la SIF. Ils sont également responsables de la qualité de l'information qu'ils produisent à l'appui de leurs processus décisionnels et qu'ils fournissent à l'administration centrale aux fins de la préparation des états financiers sommaires du gouvernement.

Défis stratégiques inhérents à la concrétisation de tous les avantages de la SIF

Intégration de la SIF dans la gestion ministérielle

18.21 Comme on le précise à l'annexe et dans la pièce 18.3, les études menées sur la gestion financière au gouvernement du Canada au cours des 35 dernières années n'ont cessé de révéler la nécessité d'améliorer l'information financière nécessaire à la surveillance parlementaire et à la prise de décisions de gestion. Dans ce contexte, par décisions de gestion, on entend les décisions prises à la fois à l'échelle du gouvernement dans son ensemble et au niveau des gestionnaires hiérarchiques ministériels.

18.22 Dans son rapport de 1997, intitulé *Rendre compte des résultats*, le président du Conseil du Trésor insiste de nouveau sur la nécessité d'améliorer l'information financière aux fins de la prise de décisions de gestion, en déclarant ce qui suit :

> En règle générale, cependant, les sources d'information existantes ne permettent pas de répondre aux questions concernant les coûts reliés à des résultats donnés. Bien qu'il soit souvent difficile d'obtenir des informations concluantes reliant les coûts aux résultats, la situation s'améliore peu à peu grâce à la Stratégie d'information financière du gouvernement. Cette stratégie vise à améliorer la prise de décision et reddition de comptes du gouvernement, ainsi que le rendement organisationnel, en fournissant des données plus complètes sur les **coûts des programmes et activités**. (*pas en caractère gras dans le rapport*)

18.23 Le gouvernement a des attentes très élevées à l'égard de la capacité de la SIF de produire une meilleure information financière aux fins de la prise de décisions de gestion. Pour appuyer de ces attentes élevées, il investit beaucoup de ressources dans cette initiative. Jusqu'à maintenant, on s'est essentiellement préoccupé de mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers ministériels adaptés à l'an 2000 et de faire en sorte que ces systèmes et les systèmes centraux connexes parviennent à produire les données comptables qu'il faut pour satisfaire aux nouvelles exigences en matière de communication externe de l'information financière dans le contexte de la SIF (par exemple, pour la préparation des états financiers sommaires du gouvernement suivant la comptabilité d'exercice intégrale).

18.24 Pour concrétiser la vision globale de la SIF, le gouvernement admet qu'il faut renforcer un autre aspect, soit l'utilisation que font les ministères et les organismes de l'information financière sur le coût des secteurs d'activité et des composantes connexes à des fins de comparaison avec les résultats obtenus. Les nouveaux systèmes financiers doivent être mis en place en insistant sur la nécessité de fournir une information améliorée aux fins de la prise de décisions de gestion, à la fois directement et par l'intégration des systèmes avec des systèmes spécialisés d'établissement des coûts. Si cela n'est pas fait dans le cadre de la conception initiale du système, il faudra peut–être alors un autre investissement pour en modifier la capacité, initialement limitée à la comptabilité financière, pour faire en sorte que les objectifs de la SIF soient pleinement atteints.

18.25 À l'occasion de vérifications ultérieures, nous évaluerons les progrès réalisés par certains ministères dans la mise en oeuvre de systèmes financiers capables de saisir tous les coûts pertinents aux fins de la prise d'importantes

décisions de gestion et dans l'intégration de ces systèmes avec des systèmes spécialisés d'établissement des coûts qui puissent analyser les données saisies.

18.26 Que faut–il faire pour s'assurer que les nouveaux systèmes ministériels soient mis en oeuvre d'une manière qui, en fin de compte, réponde à la nécessité d'améliorer l'information financière aux fins de la prise de décisions de gestion? Nous pensons qu'une grande partie de la réponse réside dans la nécessité de stimuler le changement en adoptant un mode d'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice et en obtenant l'appui des ministères.

Adopter la comptabilité d'exercice aux fins de l'octroi des crédits

18.27 Comme nous l'avons indiqué précédemment, à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement, la nécessité d'améliorer l'information financière aux fins de la prise de décisions de gestion ne fait absolument aucun doute. La question de savoir pourquoi rien n'a été fait antérieurement pour répondre à cette nécessité reste sans réponse. Nous pensons toutefois que la cause du problème réside dans la façon dont le Parlement exige des ministres et, par leur intermédiaire, des sous–ministres et de leurs gestionnaires, qu'ils lui rendent des comptes.

18.28 Le Parlement contrôle les deniers publics par le processus d'octroi des crédits, en limitant le montant des fonds mis à la disposition des gestionnaires pour *acquérir* des ressources. Pour ce faire, il approuve la *Loi de crédits* qui précise, par pouvoir de dépenser (crédit), le montant d'argent mis à la disposition du gouvernement. En conséquence, les fonctions ministérielles de planification, de gestion et de communication de l'information visent principalement l'engagement de dépenses pour acquérir des ressources. Mais les gouvernements n'existent pas pour *acquérir* des ressources; ils existent pour offrir des programmes et des services et, ce faisant, ils *consomment* ou *utilisent* des ressources. Par exemple, un gouvernement peut acquérir un immeuble, une année donnée, pour faciliter l'exécution d'un programme sur une période de plusieurs années. En agissant ainsi, une partie du coût de l'immeuble est consommée chaque année.

18.29 En conséquence, il est nettement préférable de planifier, de gérer et de communiquer les opérations ministérielles en mettant l'accent sur *le coût des ressources consommées*, d'où la nécessité d'adopter la comptabilité d'exercice intégrale, comme prévu par la SIF. La pièce 18.5 donne un exemple des répercussions de la comptabilité d'exercice intégrale sur les gestionnaires ministériels. Comme nous l'avons indiqué, le ministre des Finances a annoncé, en 1995, l'intention du gouvernement d'adopter la comptabilité d'exercice intégrale aux fins de la préparation du budget annuel et de la communication de l'information au Parlement sur les résultats financiers dans les *Comptes publics du Canada*. De plus, le gouvernement nous a informés qu'il avait l'intention de demander aux ministères de préparer leurs Rapports sur les plans et les priorités et leurs Rapports ministériels sur le rendement selon la comptabilité d'exercice intégrale. Ces documents annuels contiennent de l'information financière et non financière sur les plans et les priorités ministériels pour l'année à venir et sur le rendement, mesuré au regard de ces plans après la fin de l'exercice.

Pièce 18.5

L'incidence de la comptabilité d'exercice intégrale sur le processus décisionnel des ministères

Le plus grand changement que l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale présente aux gestionnaires ministériels est la façon de comptabiliser les biens matériels. Selon la convention comptable actuelle, l'acquisition des biens matériels est traitée de la même manière que l'inscription des dépenses de fonctionnement : le coût total est porté aux dépenses au cours de l'année d'acquisition.

Par conséquent, les décisions comme celle d'effectuer une mise de fonds ou de louer sont souvent influencées par les besoins immédiats liés à la gestion du déficit/de l'excédent et ne sont pas nécessairement déterminées par le principe de la rentabilité pour le gouvernement. En outre, le fait de passer aux dépenses le coût des immobilisations au cours de l'exercice d'acquisition a pour effet de déformer les coûts annuels des secteurs d'activité pris individuellement.

Par exemple, dans le chapitre intitulé « Gestion et exploitation des immeubles à bureaux appartenant à l'État » de notre rapport de

1994, nous expliquons que le gouvernement ne fait aucune distinction entre un débours de 25 millions de dollars pour rénover un immeuble dont il tirera des avantages pendant peut–être 15 à 20 ans et un débours annuel de 4 millions de dollars pour louer un espace équivalent dans un immeuble de propriété privée.

La comptabilité d'exercice intégrale étalerait le coût de l'acquisition des biens matériels pendant toute leur durée de vie utile au lieu de le porter aux dépenses de l'exercice au cours duquel ils ont été payés. De cette façon, les options d'achat et de location reposeraient sur la même base (à savoir le coût des ressources utilisées) et permettraient aux gestionnaires opérationnels de prendre de meilleures décisions selon le principe de la rentabilité pour le gouvernement.

18.30 Bien que quatre documents redditionnels importants auxquels nous avons fait allusion précédemment — le Budget, les *Comptes publics du Canada*, les Rapports sur les plans et les priorités et les Rapports ministériels sur le rendement — soient tous voués à être établis selon la comptabilité d'exercice intégrale, le gouvernement n'a pas annoncé son intention de demander au Parlement d'affecter les ressources suivant cette même méthode comptable; cela exclut le cinquième document important — le *Budget principal des dépenses* et les crédits qui y sont prévus. Selon nous, les ministères seront beaucoup plus enclins à planifier, à gérer et à communiquer l'information en mettant l'accent sur les ressources utilisées pour obtenir les résultats si le processus d'octroi des crédits est lui aussi fondé sur la comptabilité d'exercice intégrale et si les ministres, les sous–ministres et les gestionnaires ministériels sont tenus de rendres des comptes selon cette nouvelle méthode comptable. Comme le montre la pièce 18.6, l'affectation des fonds selon la comptabilité d'exercice intégrale fait actuellement défaut dans les plans du gouvernement visant l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

Pièce 18.6 n'est pas disponible, voir le Rapport.

18.31 Les avantages inhérents à la comptabilité d'exercice intégrale ont été mis en relief dès 1962. En effet, la Commission Glassco pensait alors que l'adoption d'une telle méthode :

- augmenterait la prise de conscience des coûts et conduirait à une meilleure utilisation des ressources;
- améliorerait la prise de décisions et, partant, l'affectation des ressources;
- permettrait de mieux évaluer le rendement, renforçant ainsi la responsabilisation.

18.32 Les avantages inhérents à un processus d'affectation (d'octroi) des crédits selon la comptabilité d'exercice, pour les gestionnaires et le Parlement, sont désormais reconnus aussi bien à l'étranger qu'au pays. L'Australie, le Royaume–Uni et la Nouvelle–Zélande, ainsi que la province de l'Alberta, soit ont adopté, soit ont l'intention d'adopter prochainement un mécanisme d'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice.

18.33 Un mécanisme d'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice serait également avantageux pour la fonction de surveillance du Parlement, car les parlementaires bénéficieraient d'une information préparée de façon uniforme, qui facilite l'établissement de liens entre les plans, l'octroi des crédits et les résultats obtenus. Fonder le processus d'octroi de crédits sur la même méthode comptable que celle qui sous–tendra la planification, la gestion et la communication de l'information faciliterait la fonction de surveillance du Parlement.

18.34 Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont informés qu'ils examinaient, en vue de les soumettre au Parlement, diverses solutions visant à modifier le processus d'octroi des crédits. Pour que tous les avantages de la SIF se concrétisent, nous pensons qu'en effectuant cet examen, le Secrétariat doit envisager sérieusement d'axer le processus d'octroi des crédits sur le coût de la consommation des ressources (comptabilité d'exercice intégrale) et non sur le coût de l'acquisition des ressources.

18.35 Pour s'assurer que l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'octroi des crédits ne nuise pas au contrôle et au pouvoir parlementaires, nous pensons qu'il est important de tenir compte des principes de base qui suivent :

- un but clair pour chaque crédit;

- un plafond à appliquer au coût des ressources qui peuvent être consommées;
- un examen annuel des crédits par le Parlement;
- un soutien législatif à l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice intégrale;
- une autorisation des crédits effectuée selon la comptabilité d'exercice intégrale tout comme les fonctions ministérielles de planification, de gestion et de communication de l'information;
- une fonction de surveillance de la gestion de trésorerie, à l'échelle de l'administration fédérale;
- une distinction entre les crédits octroyés pour des dépenses de fonctionnement (comptabilité d'exercice intégrale y compris l'amortissement) et les crédits octroyés pour des investissements (par exemple pour acquérir des immobilisations).

Obtenir l'appui des ministères

18.36 Bien que la SIF soit fondamentalement une initiative de l'administration centrale, les ministères sont en mesure de prendre un certain nombre de décisions importantes concernant la SIF. Ces décisions figurent dans le document publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1998, le Cadre de formation relative à la SIF. Nous sommes tout à fait d'accord avec le Secrétariat pour dire que les objectifs de la SIF seront pleinement atteints seulement si les ministères travaillent à la mise en oeuvre intégrale de la vision et de la mission de la SIF.

18.37 L'appui des sous–ministres à l'égard de la mise en oeuvre intégrale de la SIF est primordial. À ce propos, le Cadre de formation relative à la SIF du Secrétariat fait état de réunions avec des gestionnaires ministériels, en 1997-1998; il se dégagerait de ces réunions que « l'engagement des ministères envers les mesures de la SIF n'est pas entier... » Cette situation nous préoccupe beaucoup et nous l'examinerons dans le cadre de nos prochaines vérifications.

18.38 Les organismes centraux ont un rôle important à jouer pour rallier les sous–ministres à la vision et à la mission de la SIF. Des récompenses, des marques de reconnaissance et, s'il le faut, des sanctions, pourraient s'imposer. Le Bureau du Conseil privé est, pour sa part, chargé d'assurer la gestion stratégique du personnel de direction à l'appui des activités de gestion du gouvernement fédéral. Il a donc un rôle particulièrement important à jouer pour assurer le succès de toute initiative marquante du gouvernement, en particulier si elle exige l'appui des sous–ministres.

18.39 Nous nous réjouissons de constater que le Secrétariat a l'intention d'exiger de la part des ministères, d'ici 2001, qu'ils préparent l'information financière qui figure dans leurs Rapports sur les plans et les priorités et leurs Rapports ministériels sur le rendement selon la comptabilité d'exercice intégrale. Cette façon de procéder encouragera les ministères à mettre au point et à intégrer dans leur gestion quotidienne des systèmes complets d'établissement du prix de revient, qui puissent indiquer le coût des divers secteurs d'activité et des composantes connexes afin de permettre aux gestionnaires de lier cette information aux résultats obtenus.

18.40 Nous sommes en faveur de cette intention. Nous pensons qu'une telle démarche, alliée à l'adoption d'un système d'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice intégrale et au soutien actif du Bureau du Conseil privé, incitera les ministères et tout particulièrement les sous–ministres à intégrer la SIF à leurs activités de gestion quotidiennes.

18.41 Les ministères doivent mettre en place l'infrastructure nécessaire, notamment les ressources humaines et les systèmes requis, afin que la vision globale de la SIF se concrétise.

Objet de la vérification

18.42 La vérification avait pour objectif d'examiner et d'évaluer la gestion globale de la SIF au sein du gouvernement. Les travaux de vérification se sont déroulés au Secrétariat du Conseil du Trésor, à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et dans certains ministères qui mettaient en oeuvre de nouveaux systèmes financiers. Dans la partie intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, on trouvera des renseignements détaillés au sujet des objectifs, de l'étendue et de la méthode de vérification.

Observations et recommandations

Gestion du projet de la SIF

18.43 **Rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor considère que son rôle consiste à exercer des fonctions de leadership, de direction et de conseil. Le Secrétariat remplit son rôle en suivant de près et en facilitant la mise en oeuvre de la SIF à la fois à l'administration centrale et dans les ministères. Un effort bien coordonné est essentiel à la concrétisation de la vision globale de la SIF.

18.44 Nous nous attendions à ce que le Secrétariat assume la gestion globale du projet de la SIF, et :

- mette au point un processus de gestion continue des risques;
- fournisse de l'aide et des conseils pertinents aux ministères;
- établisse un cadre approprié de comptabilité et de systèmes;
- suive de près la mise en oeuvre de la SIF, à la fois à l'administration centrale et dans les ministères;
- suive de près les coûts globaux de la mise en oeuvre de la SIF;
- facilite la formation et la gestion du changement à l'administration centrale et dans les ministères.

18.45 La gestion des risques de la SIF dans son ensemble comporte trois composantes : le Bureau du projet de la SIF, les systèmes centraux et les systèmes ministériels. Dès l'amorce de l'élaboration de la SIF, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mené une évaluation des risques de haut niveau, qui a visé ces trois composantes.

18.46 Aux fins de l'élaboration et de la mise en oeuvre des systèmes centraux, le receveur général et le Secrétariat ont lancé un processus conjoint de gestion continue des risques en janvier 1997. Il en a résulté une évaluation des risques, qui s'est terminée en avril 1997 et qui a porté essentiellement sur le Système central de gestion et de rapports financiers, qui fait partie des systèmes centraux. De plus, le processus a mené à des ateliers conjoints sur la gestion des risques, tenus à intervalles réguliers, afin de définir, de contrôler et d'atténuer les risques. L'atelier le plus récent, qui a eu lieu en juin 1998, avait pour objectif de faire valoir les évaluations des risques précédentes et de repérer tous les risques additionnels liés à la période de transition et à la mise en oeuvre de la SIF à l'échelle de l'administration fédérale. Ce processus conjoint de gestion des risques a permis de cerner un certain nombre de risques liés à la transition vers l'adoption d'un système central et devant être atténués par le Secrétariat, comme la nécessité de dresser un plan directeur de mise en oeuvre de la SIF pour 2000 et 2001, la nécessité d'évaluer l'état de préparation des ministères sous l'angle des risques et d'établir le coût des systèmes ministériels. La transition s'étalera sur trois ans, à compter de 1999, et pendant cette période les ministères adopteront les nouveaux systèmes centraux, une étape clé pour le succès de la SIF.

18.47 Pour aider les ministères à s'adapter au nouvel environnement de la SIF, le Secrétariat du Conseil du Trésor a, jusqu'à maintenant, fourni aux ministères un plan comptable commun, une liste de contrôle sur l'état de

préparation des ministères et quelques conventions comptables dans une forme préliminaire. En outre, le receveur général a donné des conseils sur les exigences en matière d'intrants/d'extrants. Pour mettre au point les caractéristiques de leurs systèmes, les ministères s'adressent au Secrétariat et au receveur général en vue d'obtenir la version finale de ces documents et politiques ainsi que des conseils sur les secteurs de la politique comptable qui n'ont pas encore été abordés.

18.48 Plans et coûts de la mise en oeuvre de la SIF. La mise en oeuvre de la SIF devrait se dérouler sur trois ans et débuter en avril 1999. Nous convenons que le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que la préparation à l'an 2000 constitue actuellement la priorité des ministères. Toutefois, nous pensons qu'il doit s'informer pleinement des plans et des démarches des ministères pour la mise en oeuvre de la SIF pour faciliter et suivre les progrès globaux. À ce propos, nous avons eu le plaisir de constater que le Secrétariat accepte la responsabilité de suivre de près les plans ministériels de mise en oeuvre et d'élargir le processus connexe d'évaluation continue des risques. À cette fin, il a demandé aux ministères de lui fournir des renseignements préliminaires dans une partie distincte de leurs plans d'activités déposés en juin 1998. Dans le cadre de vérifications ultérieures, nous examinerons cette information pour en déterminer la pertinence et l'utilisation. De fait que peu de ministères se sont engagés à respecter la date de mise en oeuvre de 1999 et que quelques autres pourraient s'engager à respecter la date de mise en oeuvre de l'an 2000, la dernière année de mise en oeuvre (2001) sera extrêmement chargée. Cela se traduira par des pressions importantes sur la mise en oeuvre de la SIF à ce moment–là.

18.49 Bien que l'amélioration de l'information sur les coûts aux fins de la prise de décisions constitue l'un des avantages prévus de la SIF, nous constatons que, ni les différents ministères, ni le gouvernement dans son ensemble ne connaissent les coûts totaux de la mise en oeuvre de la SIF, qui pourraient être élevés. Nous admettons que de nombreux travaux de la SIF favorisent aussi d'autres objectifs, notamment la mise à niveau des systèmes financiers qui vieillissent et l'adaptation des systèmes à l'an 2000. Toutefois, le fait que personne ne suit de près le coût global de la mise en oeuvre de la SIF nous préoccupe. La présentation au Conseil du Trésor de 1995 exigeait que le Secrétariat rende compte au Conseil du Trésor des coûts prévus de la SIF, compte tenu de la mise en oeuvre dans les ministères. Cela n'a pas encore été fait.

18.50 Le Secrétariat reconnaît que la gestion du changement est un aspect important, qui l'a amené à établir un Cadre officiel de formation relative à la SIF. Certes, le délai est court, mais nous estimons que ce cadre est bien pensé et complet, et reflète clairement l'importance et la nature générale de la formation qui s'impose pour assurer le succès de la vision globale de la SIF. Nous évaluerons le déroulement de la mise en oeuvre du plan de formation dans le cours de vérifications futures.

18.51 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait mettre en oeuvre ses plans en vue d'élargir son processus d'évaluation continue des risques et de suivre de près et de faciliter la mise en oeuvre de la SIF à l'échelle de l'administration fédérale pour faire en sorte que tous les avantages de la SIF se concrétisent.

18.52 À l'occasion de vérifications ultérieures, nous continuerons d'examiner les mesures prises actuellement et prévues par le Secrétariat pour :

- voir à ce que son processus de gestion des risques porte sur tous les aspects de la SIF, de la communication de l'information financière à l'échelle de l'administration fédérale à l'information essentielle à la gestion des secteurs d'activité ministériels, et couvre toute la période de mise en oeuvre de la SIF, et à ce que tous les risques importants soient relevés, contrôlés et actualisés sur une base continue;

- déterminer l'état d'avancement et l'intégralité des plans de mise en oeuvre de la SIF des ministères et en suivre l'évolution;

- mettre au point les politiques comptables appropriées et d'autres politiques liées à la SIF, et en faire part aux ministères;

- établir les coûts totaux de la mise en oeuvre de la SIF et en informer le Conseil du Trésor et le Parlement.

Pertinence des cadres de contrôle

18.53 La vision et la mission de la SIF décrivent la façon dont la SIF renforcera le processus décisionnel et le mécanisme de responsabilisation du gouvernement tout en facilitant l'examen des programmes, la planification des activités, la budgétisation, la gestion des dépenses et d'autres mécanismes de gestion. Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse des lignes directrices pour décrire comment les organismes centraux et les ministères pourraient s'y prendre pour concrétiser la vision globale de la SIF et que les ministères dressent des plans de mise en oeuvre plus détaillés sur leur propre mise en oeuvre.

18.54 Nous avons constaté que le Secrétariat avait établi des lignes directrices, qu'il appelle le « cadre de contrôle de la SIF », pour décrire la façon dont le système de comptabilité financière et les contrôles fonctionneront selon la SIF, en expliquant en général les liens existant entre les systèmes centraux et les systèmes ministériels. Le cadre global tient lieu de guide pour l'élaboration de plans plus détaillés essentiels à la conception et à la mise en oeuvre des systèmes centraux et des systèmes financiers des ministères. Néanmoins, le cadre porte principalement sur la comptabilité financière et les contrôles connexes, et il ne fournit aucun conseil sur la façon de renforcer la capacité de gestion financière, comme l'intégration de la SIF dans le processus ministériel de prise de décisions de gestion, dont il est question aux paragraphes 18.21 à 18.24.

18.55 Le receveur général a préparé un « cadre de contrôle du receveur général » plus détaillé, aux fins de l'élaboration et de la mise en oeuvre des systèmes centraux. Toutefois, les ministères visés par notre vérification n'ont pas encore établi de plan détaillé (cadre de contrôle), soit pour l'après–mise en oeuvre de la SIF, soit pour la période de transition de la méthode comptable actuelle à la comptabilité d'exercice intégrale.

18.56 Les cadres de contrôle de la SIF et du receveur général décrivent assez bien le système de comptabilité financière et les contrôles qui seront en place après la pleine mise en oeuvre de la SIF, mais uniquement pour ce qui est de la communication de l'information financière dans les *Comptes publics du Canada*. Les types d'opérations importants, par exemple les biens matériels et les stocks, dont on aura besoin dans les années à venir pour instaurer la comptabilité d'exercice intégrale dans les ministères, aux fins de la gestion quotidienne des secteurs d'activité et des composantes connexes, n'y figurent pas.

18.57 Les ministères adopteront le nouveau modèle de la SIF sur une période de trois ans qui débutera en 1999. Pendant cette période de transition, certains ministères se seront conformés à la SIF et d'autres ne l'auront pas fait — c'est–à–dire que certains produiront une information financière selon la comptabilité d'exercice intégrale alors que d'autres continueront de fonctionner selon la méthode comptable actuelle. Toute l'information produite devra être colligée, à l'organisme central, selon l'une des méthodes, afin d'établir les états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Bien que le receveur général soit actuellement en train de préparer un *addenda* à son cadre de contrôle pour couvrir la période de transition, nous avons constaté que le cadre de contrôle global de la SIF préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor ne décrit pas suffisamment l'environnement qui s'imposera pendant la période de transition pour ce qui est de la comptabilité et du contrôle.

18.58 Le plan directeur de mise en oeuvre de la SIF du Secrétariat du Conseil du Trésor dresse la liste des tâches qui, de l'avis des fonctionnaires du Secrétariat, tiendront compte de chacune des questions décrites ci–dessus. Dans le cours de vérifications ultérieures, nous ferons le suivi des progrès réalisés à cet égard.

18.59 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le receveur général devraient mettre en oeuvre leurs plans en vue de fournir des lignes directrices, comme des cadres de contrôle, qui couvrent tous les types d'opérations requis aux fins de la pleine mise en oeuvre de la SIF.

18.60 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait mettre en oeuvre ses plans afin de :

- **décrire l'environnement relatif à la comptabilité et au contrôle pour la période de transition ;**

- **fournir des conseils aux ministères sur l'intégration de la SIF dans le processus décisionnel ministériel;**

- **faciliter l'établissement de plans ministériels qui couvrent à la fois l'après–mise en oeuvre de la SIF et la période de transition.**

18.61 Les ministères devraient dresser des plans détaillés qui exposent les exigences, en matière de comptabilité et de contrôle, liées à la fois à l'après–mise en oeuvre de la SIF et à la période de transition.

Renouvellement des systèmes : élaboration et mise en oeuvre de nouveaux systèmes centraux

18.62 Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 18.19, le receveur général a pour tâche de remplacer l'actuel Système central de comptabilité par un ensemble moderne de systèmes centraux qui accepteront les données financières abrégées des ministères. Il s'agira d'élaborer un certain nombre de nouveaux systèmes, notamment le nouveau Système central de gestion et de rapports financiers et le grand livre général du receveur général, et de moderniser les systèmes actuels du receveur général comme le Système normalisé des paiements, le Système de paye et le Système de services bancaires.

18.63 Nous nous attendions à ce que le receveur général élabore des systèmes centraux qui répondent aux exigences des utilisateurs, respectent les procédures pertinentes en matière de gestion de projet et soient conformes au cadre de contrôle global de la SIF.

18.64 Dans l'ensemble, l'élaboration des systèmes centraux était compatible avec les cadres de contrôle de la SIF et du receveur général. Pour déterminer les besoins en matière d'information des organismes centraux et des autres utilisateurs de l'information à l'échelle de l'administration fédérale, le Bureau de projet de la SIF a mené un processus consultatif relativement vaste auprès de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère des Finances, du receveur général et de Statistique Canada. Les besoins établis ont été intégrés dans la demande de propositions officiellement préparée aux fins de la conception des nouveaux systèmes centraux.

18.65 Le receveur général dispose d'importants mécanismes de planification et de gestion de projet pour l'élaboration et la mise en oeuvre de nouveaux systèmes centraux. Notre examen a révélé que ces mécanismes, qui sont axés sur la gestion continue des risques, fonctionnaient bien, en général.

18.66 Par exemple, le processus de gestion des risques a révélé un léger retard de certains travaux d'élaboration par rapport au calendrier établi, mais selon les fonctionnaires du receveur général, la mise en oeuvre des systèmes centraux devrait avoir lieu comme prévu en avril 1999. Le plan de réduction des risques attribuables à ce genre de retard prévoit la compression de la période de mise à l'essai et la date de début du projet pilote de préproduction a été rapprochée de plusieurs mois de la date de mise en oeuvre prévue. De plus, certains des systèmes centraux ne seront prêts à être mis à l'essai que vers la fin du projet pilote de préproduction. Les risques d'omission (éléments non testés) s'en trouvent accrus et la période pendant laquelle des mesures de correction pourront être prises, au cas où des problèmes seraient décelés, est raccourcie.

18.67 Une fois les systèmes centraux mis en oeuvre, en avril 1999, il y aura une période de transition de trois ans pendant laquelle les ministères adopteront les nouveaux systèmes centraux et délaisseront l'actuel Système central de comptabilité. Cette transition sera particulièrement importante pour le receveur général car, pendant cette période, il existera deux systèmes centraux en activité (l'ancien et le nouveau). En outre, cette période de transition présentera des risques de conversion, à l'échelle des ministères et pour le receveur général, car les ministères devront fonctionner dans un nouvel environnement. Étant donné que le risque d'erreurs augmente dans un contexte de changements perpétuels, il est absolument primordial d'assurer une gestion continue des risques pendant la période de transition. Bien que le processus de gestion continue des risques du receveur général ait été axé sur les

risques liés au système central en cours d'élaboration, nous constatons que des risques liés à la transition ont été officiellement ajoutés au sommaire des questions liées aux risques pendant le dernier atelier tenu conjointement par le receveur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion des risques en juin 1998. En outre, le receveur général s'est doté de divers plans d'urgence au cas où les systèmes ne fonctionneraient pas comme prévu.

Renouvellement des systèmes : élaboration et mise en oeuvre de nouveaux systèmes ministériels

18.68 Comme nous l'avons mentionné, nous avons constaté que, dans les ministères, l'effort de mise en oeuvre de la SIF a surtout consisté à mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers qui, en fin de compte, fourniront l'information financière requise aux fins de la communication externe exigée par la SIF. Par ailleurs, nous avons remarqué que c'est la nécessité de se conformer à l'an 2000 qui a incité les ministères à mettre en oeuvre ces nouveaux systèmes financiers. Cela veut dire que les ministères ont encore de grands défis à relever aux fins de la concrétisation de la vision globale de la SIF exposée à la pièce 18.1. Une fois la situation de l'an 2000 résolue, nous pensons qu'il faudra prendre certaines mesures d'encouragement supplémentaires pour inciter les ministères à s'assurer qu'ils mettent en oeuvre les composantes qui s'imposent pour concrétiser tous les avantages de la SIF et à respecter la date cible de mise en oeuvre d'avril 2001.

18.69 Certains ministères ont déjà mis en oeuvre leurs nouveaux systèmes, alors que d'autres en sont encore à l'étape de la planification, de l'élaboration et de la mise en oeuvre. Nous avons examiné les travaux de mise en oeuvre de six systèmes financiers ministériels (voir la partie intitulée **À propos de la vérification**) afin d'établir les leçons qui ont été apprises et qui pourraient être utiles aux ministères qui n'ont pas encore mis en oeuvre leurs nouveaux systèmes. La pièce 18.7 donne des exemples des leçons apprises par les réalisateurs des systèmes financiers.

Pièce 18.7

Les meilleures pratiques recensées et les leçons apprises par les ministères

La mise en oeuvre d'un système financier moderne est beaucoup plus compliquée qu'on ne le pense. Pendant notre examen, les ministères nous ont décrit les meilleures pratiques et les leçons qui, selon eux, aideraient d'autres ministères qui commencent à mettre en oeuvre un nouveau système.

Exemples de meilleures pratiques

Les ministères utilisent de nombreuses pratiques exemplaires mises au point dans les secteurs public et privé, y compris certaines suggérées par notre bureau au fil des ans. On peut mentionner la déclaration du temps pour les fonctionnaires, les mesures du rendement, la gestion des risques, la participation des organismes parrains et la communication ouverte. En voici des exemples.

- Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a mis en place un système de déclaration du temps à l'intention des employés qui travaillent à la mise en oeuvre du nouveau système, ainsi que d'autres mesures du rendement.
- Le receveur général, avec la participation active des organismes parrains, a instauré un processus rigoureux de gestion continue des risques. Les gestionnaires de projet savent maintenant, lorsqu'ils ont un problème, quelle en est l'ampleur et quelle priorité lui accorder.
- Pêches et Océans a estimé qu'il devait progresser lentement en se fondant sur l'évaluation du succès avec lequel les autres ministères ont mis en place leurs propres systèmes. Cette démarche a abouti à une installation stable au Ministère.

Exemples de leçons apprises

Lancement du projet :

- Il est important d'apporter des changements aux processus administratifs avant de les automatiser.

- Une infrastructure technique et des installations pour l'équipe s'imposent dès le début.
- Le temps requis pour épurer l'information qui se trouve dans les systèmes existants est sous–estimé, de façon générale.
- La mise à l'essai est plus complexe et il faut lui consacrer plus de temps que prévu.

Gestion de projet :

- Des pratiques de gestion de projet exemplaires et une discipline rigoureuse sont essentielles à l'exécution.
- Le transfert des connaissances des consultants au personnel doit être prévu dès le départ.

Exécution des projets :

- Les besoins du bureau de projet en matière de personnel ont été sous–estimés, précisément après la mise en oeuvre initiale.
- Les experts en technologie de l'information doivent participer à la mise en oeuvre.
- Une fois le plan établi, il faut le respecter - si des événements importants se produisent, y réagir immédiatement à l'aide d'un nouveau plan.
- Être prêt à faire face à un roulement élevé en se dotant de plans d'urgence.
- Il est important de contrôler les changements apportés aux exigences, de façon rigoureuse.

18.70 Nous avons également fait un certain nombre de constatations qui touchent précisément la mise en oeuvre des systèmes financiers ministériels et les défis importants auxquels font face tous les ministères. Les paragraphes qui suivent résument nos constatations à l'égard des risques que la mise en oeuvre de la vision globale de la SIF présente pour le gouvernement.

18.71 Rapports de gestion. Étant donné que l'utilisation de l'information financière aux fins de la prise de décisions de gestion constitue l'un des objectifs clés de la SIF, nous nous attendions à ce que les nouveaux systèmes financiers soient assortis de mécanismes de rapport de gestion. Nous avons remarqué, toutefois, qu'aucun des systèmes examinés ne s'accompagnait d'un mécanisme approprié de rapport de gestion. Nous avons toutefois noté que chaque ministère avait établi des plans visant à satisfaire à cette exigence ultérieurement.

18.72 Changement organisationnel. Les ministères vivront des changements majeurs pour concrétiser la vision globale de la SIF. Les nouveaux systèmes financiers, la comptabilité d'exercice intégrale et la nécessité de fournir une information financière détaillée ajouteront une nouvelle dimension au rôle des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a déjà reconnu qu'il était important de gérer les changements majeurs qui accompagnent la concrétisation de la vision globale de la SIF.

18.73 Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné, les ministères n'ont pas encore intégré à leurs systèmes la fonction requise pour permettre aux gestionnaires hiérarchiques de respecter la vision de la SIF dans la prise de décisions de gestion. Les plans de gestion dressés pour accéder à l'information financière de base variaient beaucoup : certains prévoyaient un accès limité aux gestionnaires financiers alors que d'autres accordaient cet accès à tous les gestionnaires. Étant donné que la SIF en est à ses débuts, nous nous attendions à ce que les ministères préparent des plans dans lesquels ils prévoiraient comment s'y prendre pour atteindre les objectifs de la SIF visant l'amélioration de l'information financière utilisée par les gestionnaires. Nous suivrons de près les progrès accomplis dans ce domaine dans le cadre de nos vérifications ultérieures.

18.74 Coûts. Selon nous, les ministères devraient, pour assurer une bonne gestion de projet, mieux évaluer les ressources nécessaires à la mise en oeuvre des nouveaux systèmes et à la réalisation d'autres grands projets, et ils devraient mieux en suivre l'utilisation. Étant donné que l'un des objectifs de la SIF consiste à améliorer l'information qui sous–tend la prise de décisions de gestion, il serait bon de « donner le ton » en ce qui touche la

mise en oeuvre de la SIF dans les ministères. Comme nous l'expliquons au paragraphe 18.49, nous reconnaissons qu'une bonne partie des travaux relatifs à la SIF favorisent d'autres objectifs ministériels. Toutefois, pour le moment, l'établissement des coûts de la mise en oeuvre de la SIF et la collecte de données se font de façon ponctuelle et désorganisée. Nous avons également remarqué que lorsque des programmes de systèmes financiers avaient été achetés, les ministères n'avaient pas calculé le coût global du cycle de vie, ni les frais d'entretien, d'amélioration et de mise à niveau ultérieurs. D'après nous, ces coûts sont importants car ils constituent habituellement la plus grosse partie de l'investissement fait dans l'élaboration de systèmes majeurs.

18.75 Contrôles et sécurité. Les plans pour la sécurité et le contrôle de gestion prévus dans les systèmes financiers examinés comportaient des lacunes, par exemple pour ce qui est de l'accès et de l'autorisation des documents. Nous craignons que, sans les contrôles opérationnels appropriés, la gestion financière souffre de défaillances. Il faut envisager ce genre de contrôle de gestion et de systèmes avant que la conception soit achevée, car ces contrôles sont plus difficiles à instaurer une fois le système en marche. Nous craignons également que si l'on ne contrôle pas comme il se doit l'accès aux systèmes, en particulier pour les réalisateurs, des changements compromettant l'intégrité des systèmes puissent se produire.

18.76 Ressources. La mise en oeuvre de ces systèmes financiers exige énormément de ressources. Certains ministères ont indiqué que leur plus grande difficulté consiste à obtenir et à garder les ressources compétentes et expérimentées dont ils ont besoin. Étant donné que de nombreux ministères essaient d'obtenir les mêmes ressources au même moment, ils ont tendance à se faire concurrence, ce qui crée une situation de rareté temporaire. Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor et les groupes de concertation (dont il est question à l'annexe) se soient penchés sur ce genre de risque. Toutefois, dans la plupart des cas, le gouvernement a choisi de s'adresser à des consultants du secteur privé qui, tout en essayant de satisfaire aux exigences en matière de services, sont eux–mêmes en train d'apprendre à connaître les systèmes. Certains gestionnaires ministériels ont remarqué qu'ils devaient examiner attentivement les travaux des consultants pour veiller à en avoir pour leur argent. Cela est d'autant plus difficile que les membres du personnel des ministères sont encore occupés à se familiariser avec le système. De plus, d'après une leçon apprise par les ministères (voir la pièce 18.7), il faut bien veiller à ce que le transfert des connaissances des consultants au personnel ministériel se produise.

18.77 Vérification interne. Nous nous attendions à ce que les groupes de vérification interne ministériels, lorsqu'ils possèdent la compétence pour le faire, jouent un rôle clé dans l'examen des progrès réalisés et des évaluations de risques, dans la conduite des examens portant sur la sécurité et les contrôles de gestion et dans l'établissement des exigences pour ce qui est de la vérifiabilité et de l'intégrité des données. Un tel rôle contribuerait au succès de la mise en oeuvre des nouveaux systèmes financiers ministériels et de l'adoption de la SIF.

18.78 Dans un ministère, nous avons remarqué que le groupe de la vérification interne avait joué un rôle clé, car des vérificateurs avaient fait partie de l'équipe de projet dès le début. Toutefois, nous avons également constaté que, dans la plupart des cas, les vérificateurs ne possèdent pas encore la formation et la compétence requises pour vérifier les exigences complexes qui se greffent aux mesures d'autorisation et de contrôle qui caractérisent les systèmes partagés.

18.79 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait donner des conseils additionnels aux ministères au sujet de l'établissement de leurs plans de mise en oeuvre de la SIF. Pour faire en sorte que ces plans soient complets, il conviendrait que les ministères veillent à y inclure :

- **des exigences en matière de rapports de gestion, conformément à la SIF;**
- **un plan de gestion du changement indiquant comment la direction et le personnel seront réorientés, réorganisés et formés à nouveau pour satisfaire à toutes les exigences du nouveau régime de la SIF et pas seulement à celles qui découlent du renouvellement des systèmes;**
- **l'établissement et la divulgation, à intervalles réguliers, du coût global du cycle de vie de la mise en oeuvre de la SIF;**

- **des dispositions en matière de contrôle de sécurité et de gestion qui seraient soumises à un examen par un évaluateur indépendant avant de mettre les nouveaux systèmes en marche;**

- **un mécanisme de gestion des risques liés au manque actuel de ressources compétentes et expérimentées pour la mise en oeuvre et l'amélioration des systèmes;**

- **le rôle des groupes ministériels de vérification interne dans l'examen des progrès, des évaluations des risques, des mécanismes de sécurité et de contrôle de gestion et dans l'établissement des exigences relatives à la vérifiabilité et à l'intégrité des données, ainsi que les besoins de formation des groupes en question.**

Conclusion

18.80 La pièce 18.8 récapitule les progrès accomplis jusqu'à maintenant aux fins de la mise en oeuvre de la SIF. Néanmoins, pour que tous les avantages de la SIF puissent se concrétiser, il reste encore plusieurs défis à relever.

Pièce 18.8

Fiche des progrès accomplis par le gouvernement jusqu'à maintenant dans la mise en oeuvre de la SIF

	Prévu selon la SIF	**Progrès accomplis jusqu'à maintenant**
Information financière à l'échelle de l'administration fédérale		
• États financiers présentant tous les éléments d'actif et de passif	Oui	En cours
• États financiers mensuels établis selon la même méthode que les états annuels	Oui	En cours
• États financiers annuels publiés peu de temps après la fin de l'exercice	Oui	Peu de progrès*
• États financiers annuels vérifiés	Oui	Oui
Information financière des ministères		
Information financière complète, exacte, pertinente et communiquée en temps opportun, par exemple pour :		
• établir les prix et les honoraires, ou recouvrer les coûts;	Oui	*
• évaluer la gestion de l'actif et du passif;	Oui	*
• évaluer l'efficience et la rentabilité des activités;	Oui	*
• servir à la vente ou ;a la restructuration d'unités d'exploitation;	Oui	*
• permettre la prise de décisions de louer ou d'acheter.		

	Oui	*

*Mise en oeuvre plus tard.

18.81 Le principal défi consistera à intégrer la SIF à la prise de décisions quotidienne des ministères. Tous les avantages inhérents à la SIF se concrétiseront uniquement si une information plus complète est fournie sur les coûts des secteurs d'activité et des composantes connexes afin de permettre aux gestionnaires de lier cette information aux résultats obtenus lorsqu'ils prennent des décisions.

18.82 En modifiant la base sur laquelle le Parlement se fonde pour octroyer des fonds, le gouvernement et le Parlement peuvent contribuer au succès de la mise en oeuvre de la SIF. Mais cela ne suffira pas. Les organismes centraux et les ministères doivent également faire leur part pour que le gouvernement puisse réaliser la vision globale de la SIF. Les organismes centraux peuvent aider à contribuer au succès de la mise en oeuvre en demandant aux ministères de préparer leurs Rapports sur les plans et les priorités ainsi que leurs Rapports ministériels sur le rendement selon la comptabilité d'exercice intégrale et en obtenant l'appui inconditionnel des ministères à l'égard de la vision globale de la SIF. Les sous–ministres doivent ensuite veiller à ce que l'infrastructure requise soit en place au sein de leur ministère, y compris les systèmes et les ressources humaines, pour atteindre tous les objectifs de la SIF.

18.83 Le cadre de contrôle de la SIF établit raisonnablement bien la comptabilité et les contrôles financiers requis en vertu de la SIF. Toutefois, aucun conseil n'a encore été fourni sur l'intégration nécessaire de la SIF à la prise de décisions de gestion des ministères, comme on l'envisage selon la SIF. De plus, il faut fournir davantage de conseils sur l'environnement qui devra être instauré en ce qui touche la comptabilité et le contrôle pendant la période de transition de trois ans, au cours de laquelle les ministères remplaceront l'ancien Système central de comptabilité par le nouveau régime de la SIF.

18.84 Les systèmes centraux ont été élaborés en conformité avec les cadres de contrôle de la SIF et du receveur général. Les leçons tirées de la mise en oeuvre des nouveaux systèmes financiers des ministères doivent être regroupées et transmises aux ministères qui n'ont pas encore mis en place leurs nouveaux systèmes.

18.85 Étant donné l'ampleur du renouvellement des systèmes financiers, nous pensons qu'il offre une occasion unique d'instaurer la vision globale de la SIF d'ici la date cible de mise en oeuvre, soit l'an 2001. Pour parvenir à cette vision et disposer ainsi de l'information dont le gouvernement a besoin de nos jours, il faut que les défis auxquels le gouvernement fait face, qui sont résumés dans le présent chapitre, soient relevés. Dans le cadre de nos prochaines vérifications, nous continuerons de mesurer les progrès accomplis par le gouvernement en vue de la concrétisation de tous les avantages que présente la SIF.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement convient que la SIF constitue un mécanisme clé d'instauration de changements importants en matière de régie et de gestion. La modernisation de la fonction de contrôleur est un exemple de ces changements. Le chapitre décrit les principaux défis auxquels le gouvernement est confronté dans la mise en oeuvre de la SIF. On y indique également qu'on est en train de relever ces défis ou que des plans ont été établis pour les relever.*

Nous aimerions formuler les observations suivantes au sujet des trois difficultés stratégiques mises en relief.

- *Intégration de la SIF dans la gestion ministérielle. Cette intégration s'échelonnera sur une longue période car, pour la faire, il faudra non seulement améliorer l'information disponible mais il faudra aussi que la culture évolue. L'instauration d'un cadre complet de formation relative à la SIF aidera grandement à relever ce défi.*

- *Adopter la comptabilité d'exercice aux fins de l'octroi de crédits. Nous apprécions le point de vue du Bureau du vérificateur général sur cet important sujet, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor doit examiner les*

solutions de rechange et consulter des intervenants, notamment le Parlement, avant de formuler une proposition officielle visant à modifier la méthode d'octroi des crédits.

- *Obtenir l'appui des ministères. La participation des agents financiers supérieurs de l'ensemble de l'administration fédérale aux quatre comités de supervision de la SIF, de novembre 1995 à mars 1998, a considérablement aidé à résoudre cette difficulté.*

Les comités qu'on est à mettre sur pied pour superviser le processus de modernisation de la fonction de contrôleur, notamment le Groupe de travail sur la modernisation composé de sous–ministres et le nouveau Comité directeur des agents financiers supérieurs de la SIF, continueront à mobiliser la haute direction des ministères et organismes en ce sens.

À propos de la vérification

Objectifs et critères

La vérification avait pour objectif d'examiner et d'évaluer la gestion globale de la SIF par le gouvernement, notamment de déterminer la mesure dans laquelle :

- les cadres de contrôle de la SIF et du receveur général constituent un fondement adéquat au nouvel environnement comptable, en traitant de tous les risques importants;
- les systèmes centraux sont conçus, élaborés et mis en oeuvre d'une manière conforme aux cadres de contrôle de la SIF et du receveur général;
- l'élaboration et la mise en oeuvre d'un échantillon de systèmes financiers ministériels sont valables et pourraient offrir des leçons aux ministères qui mettront leurs nouveaux systèmes de gestion financière en place ultérieurement.

Les critères de vérification détaillés ont été élaborés et convenus avec les autorités gouvernementales au début de la vérification et, le cas échéant, il en est fait mention dans le présent chapitre.

Étendue

La vérification a porté sur la gestion de la SIF dans son ensemble, les cadres de contrôle centraux et l'élaboration de nouveaux systèmes centraux, et elle s'est déroulée au Secrétariat du Conseil du Trésor et à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Les systèmes ministériels choisis aux fins de la vérification sont ceux de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances, du Service correctionnel du Canada, de Pêches et Océans, de Transports Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Méthode

Nous avons mené des entrevues avec les membres clés du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, du receveur général, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et de ministères choisis. Nous avons également examiné la documentation pertinente et assisté à la démonstration de prototypes et d'applications logicielles élaborées. Enfin, nous avons revu les résultats des vérifications internes menées antérieurement et d'autres examens effectués par des évaluateurs indépendants.

Équipe de vérification

Vérificateurs généraux adjoints : Ronald C. Thompson et Doug Timmins
Directeurs principaux : Eric Anttila et Andrew Lennox
Directeurs : Greg Boyd, Guy Dumas, Martin Ruben, Marvin Schwartz et David Willey

Martine Carrier
Peter Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Eric Anttila ou M. Andrew Lennox.

Annexe – Le contexte historique de la SIF

La nécessité de réformer la gestion financière n'est pas nouvelle

Depuis plus de 35 ans, on s'accorde pour dire qu'il faut apporter des améliorations à la gestion financière afin de renforcer le processus décisionnel du gouvernement. La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement de 1962, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité de 1979, l'Étude de la gestion et du contrôle financiers menée par le vérificateur général en 1987 et le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur créé par le gouvernement en 1997 ont tous reconnu la nécessité de réformer la gestion financière. La pièce 18.3 du chapitre décrit certaines des principales recommandations issues de ces examens.

Le Conseil du Trésor a approuvé l'initiative de la SIF en 1989

En juillet 1989, le Conseil du Trésor a officiellement approuvé la proposition du gouvernement visant à élaborer et à mettre en oeuvre une nouvelle Stratégie d'information financière (SIF) au sein du gouvernement du Canada. Comme on l'indiquait dans un document de travail du gouvernement intitulé *Stratégie d'information financière à compter des années 90*, les organismes centraux, en particulier le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, ont un « urgent besoin » d'information financière accessible en temps opportun pour leur faciliter la gestion globale des affaires de l'État.

Le gouvernement a également reconnu que l'actuel Système central de comptabilité, un système informatisé vieux de 20 ans, avait atteint la limite de sa vie économique et devait être remplacé. Le gouvernement a pensé qu'il fallait profiter de cette occasion pour mettre en place une infrastructure d'information moderne qui répondrait aux besoins du moment et serait utile pendant les années 90 et au delà.

Le gouvernement s'est penché sur deux options : une approche centralisée pour ce qui est de l'information financière (essentiellement la modernisation de l'actuel Système central de comptabilité) et une approche répartie (les ministères fournissant une information abrégée à un point central). La dernière option a été choisie en s'appuyant sur le fait que le projet de la SIF permettrait d'éliminer le double emploi constaté à l'administration centrale en ce qui touche l'information détaillée. L'initiative de la SIF était axée sur l'information nécessaire aux organismes centraux pour assurer la gestion globale des opérations gouvernementales. Quant aux ministères, ils ont été considérés comme des fournisseurs de l'information abrégée dont les organismes centraux ont besoin.

Le ministre des Finances donne à la SIF le coup de pouce dont elle a tant besoin

Pendant six ans, la mise en oeuvre de la SIF n'a pas beaucoup progressé, malgré les efforts déployés pour revitaliser le projet en 1994. Puis, dans le Budget de février 1995, le ministre des Finances a déclaré que le gouvernement adopterait la comptabilité d'exercice intégrale (ou, pour toutes les opérations). Bien qu'aucun calendrier n'ait été dressé pour la mise en oeuvre complète de la SIF, l'annonce a eu pour effet d'intensifier les pressions exercées sur le gouvernement pour l'amener à s'assurer que les systèmes, les ressources humaines et l'infrastructure nécessaires étaient en place pour faciliter l'adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.

En novembre 1995, le Conseil du Trésor a donné son aval à la SIF en en faisant une « priorité du gouvernement » et il a approuvé la version mise à jour des objectifs, de la portée et de l'approche de mise en oeuvre de la SIF. Aux termes de la stratégie renouvelée, la comptabilité devait être intégralement décentralisée et confiée aux ministères, qui seraient désormais responsables de la qualité et de l'opportunité de l'information financière qu'ils fourniraient à l'administration centrale, aux fins de la communication de l'information à l'échelle du gouvernement. Les ministères devraient moderniser leurs systèmes de gestion financière afin de pouvoir tenir leurs grands livres généraux et, en fin de compte, produire les états financiers annuels qui peuvent être soumis à la vérification.

Pour aider les ministères à moderniser leurs systèmes de façon rentable, le gouvernement a lancé l'Initiative des systèmes partagés pour les systèmes de gestion financière. Les ministères devaient choisir un système parmi les sept systèmes financiers approuvés et, au moyen de groupes de concertation, ils devaient partager les coûts de la mise au point des exigences du système obligatoire, de la formation et de l'entretien.

De plus, la portée de la SIF a été élargie par rapport à l'accent mis initialement sur les besoins des organismes centraux en matière d'information à l'échelle de l'administration fédérale. La SIF est désormais considérée comme un moyen d'améliorer la comptabilité de gestion et la responsabilisation des ministères et des organismes ainsi que la communication de l'information financière à l'échelle de l'administration fédérale. La pièce 18.1 du chapitre présente la vision, la mission et les tactiques du gouvernement en ce qui touche la mise en oeuvre de la SIF.

Les nouveaux systèmes centraux devaient être mis au point en avril 1998. Ce délai a depuis été modifié et reporté à avril 1999. Lorsque les ministères seront prêts à instaurer la SIF, ils adopteront le nouvel environnement qui s'y rattache selon un plan prévoyant trois « vagues » annuelles à compter d'avril 1999. La mise en oeuvre intégrale est prévue pour avril 2001. Les coûts de la mise en oeuvre, qui devait s'étaler sur cinq ans, soit de 1995 à 2000 selon le plan d'origine, assumés par le receveur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor, ont été initialement établis à 23 millions de dollars. Ce chiffre ne tient pas compte du coût de la mise en oeuvre de la SIF dans les ministères.

Avant–propos

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Décembre 1998

Avant–propos

Je suis heureux de présenter le troisième volume de mon rapport de 1998. Cet avant–propos est suivi de « Questions d'une importance particulière - 1998 » et des points saillants qui sont tirés de tous les chapitres de cette année. Ce volume contient en outre 11 chapitres reliés séparément.

19. Le commerce électronique : la conduite des affaires du gouvernement par Internet

20. La préparation à l'an 2000 : les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale

21. Agence canadienne de développement international - Les programmes géographiques

22. La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie : suivi des progrès

23. Anciens Combattants Canada - Les pensions d'invalidité

24. Revenu Canada - Direction de l'impôt international : la gestion des ressources humaines

25. Transports Canada - Les investissements dans les routes

26. La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique

27. Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien

28. Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

29. Autres observations de vérification

Outre le présent volume et ceux que j'ai soumis au Parlement en avril 1998 (9 chapitres) et en septembre 1998 (9 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;

- des rapports du vérificateur et des observations sur quelque 90 états financiers des sociétés d'État et d'autres entités, des organisations et des gouvernements territoriaux, et d'organisations internationales.

En 1997-1998, notre bureau a terminé les examens spéciaux des sociétés d'État suivantes : Société du crédit agricole, Commission de la capitale nationale, Administration de pilotage des Grands Lacs, Société de développement du Cap–Breton et Administration de pilotage de l'Atlantique. De plus, au cours de la période ultérieure allant d'avril à octobre 1998, notre bureau a terminé les examens spéciaux d'autres sociétés : Énergie atomique du Canada Limitée, Construction de Défense (1951) Limitée, Société du Centre national des Arts et Via Rail Canada Inc.

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. Au mois de juin, j'ai présenté un rapport au ministre du Revenu national et au ministre des Finances sur une telle mission qui portait sur l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés prévue par l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

Points saillants

Table des matières

		Page
Points saillants - Avril 1998		
Chapitre		
1	Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique	5
2	Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères	6
3	Défense nationale - Équiper et moderniser les Forces canadiennes	7
4	Défense nationale - Grands projets d'acquisition de biens d'équipement	8
5	Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice - L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu	10
6	Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix	11
7	Le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale	12
8	Ministère des Finances - Mesurer l'efficacité et en rendre compte	13
9	La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives	14
Points saillants - Septembre 1998		
Chapitre		
10	Commission canadienne des droits de la personne Comité du tribunal des droits de la personne	15

11	Agriculture et Agroalimentaire Canada - Le programme des avances en espèces	16
12	La création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments	17
13	Office national de l'énergie	18
14	Affaires indiennes et du Nord Canada - Les revendications territoriales globales	19
15	Revenu Canada - Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère	20
16	La gestion du numéro d'assurance sociale	21
17	Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	23
18	La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État	24

Points saillants - Décembre 1998

Chapitre

19	Le commerce électronique : la conduite des affaires du gouvernement par Internet	26
20	La préparation à l'an 2000 : les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale	27
21	Agence canadienne de développement international - Les programmes géographiques	28
22	La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie : suivi des progrès	29
23	Anciens Combattants Canada - Les pensions d'invalidité	30
24	Revenu Canada - Direction de l'impôt international : la gestion des ressources humaines	31
25	Transports Canada - Les investissements dans les routes	33
26	La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique	34
27	Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien	36
28	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	38
29	Autres observations de vérification	39

Les réductions des dépenses et des effectifs au sein de la fonction publique

Chapitre 1 - Points saillants

1.1 Voici maintenant plus de dix ans que la fonction publique et les fonctionnaires sont touchés par des réductions des dépenses et des effectifs. En 1995, le gouvernement a lancé l'Examen des programmes, dont l'objectif était de repenser et de restructurer les programmes gouvernementaux en fonction des restrictions financières.

1.2 Afin de mieux gérer les réductions des dépenses et des effectifs, les organismes centraux ont cessé d'imposer, de réglementer et de donner des instructions au profit d'une approche consistant à donner l'orientation à suivre et à fournir de l'aide et des conseils aux ministères. Par exemple, au lieu d'adopter une approche « unique », le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé un cadre de gestion et de responsabilisation aux ministères et a permis que les programmes d'encouragement au départ tiennent compte du contexte et du milieu opérationnel propres à chaque ministère.

1.3 L'Examen des programmes a été un succès à de nombreux égards. Le déficit a été réduit et les frais de personnel ont baissé pour la première fois en plus de dix ans. En dépit d'un climat difficile, les réductions ont été mises en oeuvre sans arrêts de travail importants; en outre, les mesures financières d'encouragement au départ ont permis de minimiser le recours aux mises en disponibilité.

1.4 Toutefois, le coût des réductions des effectifs a été élevé sur le plan tant financier qu'humain. Par exemple, entre 1992 et 1997, le gouvernement a versé des indemnités à quelque 46 000 fonctionnaires, militaires et membres de la Gendarmerie royale du Canada qui ont quitté leur emploi ou pris leur retraite. Par ailleurs, les réductions des effectifs ont accru l'importance d'un certain nombre de questions touchant les ressources humaines, comme la nécessité de rajeunir et de renouveler la fonction publique, et la nécessité de moderniser et de simplifier les systèmes de ressources humaines. De nombreuses études et nos propres travaux de vérification montrent que la fonction publique est une institution qui est soumise à de fortes pressions, et indiquent que des mesures vigoureuses doivent être prises maintenant.

1.5 Des améliorations importantes ont été apportées au cadre de gestion mis en place par les organismes centraux. Néanmoins, il faut redoubler d'effort pour améliorer la gestion des réductions des effectifs — par exemple, dans les groupes professionnels essentiels au sein desquels des employés peuvent être excédentaires dans certains ministères et demandés dans d'autres.

1.6 Il faut renforcer la reddition de comptes au Parlement sur les réductions des dépenses et des effectifs, et les coûts qui s'y rattachent. Il y a lieu également de clarifier le rôle, les responsabilités et l'obligation de rendre compte des organismes centraux et des ministères pour ce qui est de la gestion des réductions des effectifs.

Les réductions des dépenses et des effectifs dans certains ministères

Chapitre 2 - Points saillants

2.1 À la suite d'une longue période de restrictions financières et des récents programmes de réduction des dépenses, quelques organismes fédéraux ont été abolis, certains ministères ont été fusionnés, d'autres ont été comprimés. On estime que les effectifs du secteur public auraient diminué d'environ 45 000 fonctionnaires entre avril 1995 et mars 1998.

2.2 Pour les besoins de nos travaux de vérification sur l'ampleur des réductions des dépenses et sur la façon dont elles ont été appliquées, nous avons choisi sept ministères fédéraux. Ces derniers, qui emploient plus de 170 000 employés, avaient des effectifs, une structure et des objectifs de réduction différents.

2.3 En général, les ministères que nous avons examinés ont effectué les réductions des dépenses et des effectifs voulues en 1995-1996 et en 1996-1997. Compte tenu des progrès qu'ils ont réalisés à ce jour, nous nous attendons à ce que la plupart d'entre eux atteignent les objectifs de réduction qui leur ont été fixés pour les deux dernières années de l'Examen des programmes.

2.4 Nous avons constaté que l'engagement des ministres et le leadership des ministères avaient contribué manifestement à imprimer une direction aux programmes de réduction et à leur donner de l'élan. Des facteurs tels que l'envergure des réductions, la préparation au changement et le temps accordé pour planifier ont eu une incidence sur la planification stratégique des réductions dans les ministères. Dans l'ensemble, les réductions ont été appliquées de façon rigoureuse et les employés ont été bien informés, tant avant que pendant le processus de réduction.

2.5 Bien que la plupart des objectifs de réduction aient été atteints et que nous ayons noté une amélioration en ce qui concerne l'observation des politiques de réduction des effectifs depuis la parution de notre chapitre dans le Rapport de 1992, intitulé « Paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs », nous avons constaté que certains ministères avaient pris des mesures discutables. La nécessité de mesures d'encouragement n'était pas toujours bien documentée, et certains ministères avaient tendance à demander des volontaires avant de désigner les postes qui étaient excédentaires. D'après les meilleures pratiques reconnues, une organisation devrait effectuer une analyse approfondie des coûts et des avantages des solutions de rechange, axer les mesures d'encouragement sur les secteurs qui en ont le plus besoin et déterminer la mesure dans laquelle il est nécessaire de demander des volontaires.

2.6 Les ministères se sont efforcés principalement d'atteindre leurs objectifs de réduction en temps voulu, en se souciant moins de la gestion des coûts. Divers facteurs ont contribué à cette absence générale de préoccupation des coûts dans les ministères : ces derniers ne disposaient pas, au début, des renseignements nécessaires sur les finances et les ressources humaines; ils n'avaient pas à financer entièrement les mesures d'encouragement au départ qu'ils appliquaient; la structure établie par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour rendre compte des coûts des réductions des effectifs dans les ministères n'était pas claire.

2.7 Tout au long de la période des réductions des effectifs, les ministères ont fait preuve de compassion et de sensibilité envers les employés qui quittaient la fonction publique. En général, ils n'ont pas accordé autant d'attention aux employés qui demeuraient en poste et à leurs préoccupations au sujet de la perte de collègues expérimentés et qualifiés, de la charge de travail de chaque employé et de l'orientation future du ministère. Alors qu'ils entreprennent maintenant une période de transition, les ministères devront non seulement rajuster leurs

structures et leurs activités organisationnelles, mais aussi veiller à ce qu'ils puissent compter sur les effectifs dont ils auront besoin pour exercer leurs fonctions dans les années à venir.

Défense nationale

Équiper et moderniser les Forces canadiennes

Chapitre 3 - Points saillants

3.1 Une force moderne, polyvalente et apte au combat, capable de « se battre aux côtés des meilleurs, contre les meilleurs », voilà ce dont le Canada a besoin pour remplir les engagements de sa politique de défense. Celle–ci n'exige pas toutefois que les Forces canadiennes possèdent tous les éléments de la panoplie militaire.

3.2 Selon les représentants du ministère de la Défense nationale, les engagements pris dans le Livre blanc du Canada sont définis en fonction des capacités de défense des Forces canadiennes. Or, nous avons constaté, sur le plan de l'équipement, de nombreuses lacunes qui restreignent ces capacités.

3.3 Si le statu quo persiste, les fonds dont le Ministère dispose pour les dépenses en capital ne seront peut–être pas suffisants pour équiper et moderniser la force, comme le prévoit actuellement la Défense nationale. Les responsables nous ont indiqué qu'ils devraient être en mesure d'accroître la part du budget consacrée aux dépenses en capital. Néanmoins, ils s'attendent à ce qu'il faille procéder à des choix difficiles.

3.4 Les coûts liés au personnel, au fonctionnement et à l'entretien sont à la hausse, ce qui réduit davantage la portion du budget consacrée aux biens d'équipement.

3.5 Nous avons constaté que le Ministère n'a pas de cadre stratégique adéquat pour administrer le montant de quelque 1,4 milliard de dollars qu'il dépense chaque année afin de moderniser l'équipement. Il n'a pas encore de scénarios opérationnels bien établis pour orienter les planificateurs, et il ne dispose pas d'information sur le rendement qui permette de déterminer les écarts.

3.6 Certains pays — notamment les États–Unis et la Nouvelle–Zélande — ont fait figure de proue dans la façon dont les systèmes de budgétisation et de gestion de leur gouvernement assurent une gestion active de la politique et des ressources en matière de défense.

Défense nationale

Grands projets d'acquisition de biens d'équipement

Chapitre 4 - Points saillants

4.1 Le ministère de la Défense nationale (MDN) prévoit dépenser près de 6,5 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années pour acheter les biens d'équipement dont les Forces armées canadiennes ont besoin pour remplir les tâches qui leur sont confiées. Comme nous l'indiquons au chapitre 3, le budget dont dispose le Ministère à cette fin ne sera peut–être pas suffisant pour équiper et moderniser la force prévue actuellement.

4.2 Le présent chapitre expose nos constatations sur la gestion de six grands projets d'acquisition de biens d'équipement d'une valeur totale de 3,3 milliards de dollars.

4.3 Pour chacun des six projets que nous avons examinés, il est probable que les objectifs de coût et de rendement établis dans le contrat seront atteints. Par exemple, le missile antichar Eryx et le véhicule de reconnaissance Coyote semblent fonctionner particulièrement bien, et des forces armées étrangères s'y intéressent. Néanmoins, plusieurs pratiques de gestion que nous avons observées nous semblent préoccupantes.

4.4 Nous avons constaté que la politique de défense laisse beaucoup de latitude au Ministère lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau d'équipement requis. De plus, nous avons constaté, pour ce qui est des projets examinés, que le manque de moyens financiers a mené à l'achat de matériel bas de gamme seulement et/ou à des restrictions quant au nombre d'articles achetés :

- Pour 12 de ses navires de défense côtière, le Ministère a acheté deux unités d'un dispositif de dragage mécanique qui n'est efficace que contre certains types de mine. De plus, il n'a pas acheté tout l'équipement dont ces navires auraient besoin pour patrouiller efficacement la nuit et dans des conditions de faible visibilité.

- Le char Leopard C1 n'a été doté que d'un viseur amélioré, bien que l'armée de terre ait établi qu'une modernisation complète (y compris celle du canon et du blindage) constituait le « minimum acceptable ».

- L'hélicoptère Griffon ne peut pas répondre aux exigences initiales de l'armée de terre en ce qui concerne la capacité d'emport et le matériel de communications.

- Dans le cas du système d'arme Eryx et des véhicules Coyote, le Ministère a acheté moins d'unités que ce qui était prévu initialement.

4.5 Nous sommes inquiets de la mesure dans laquelle le Ministère se fie au jugement professionnel de son personnel lorsqu'il prend des décisions complexes d'achat. Dans la plupart des projets que nous avons examinés, la direction n'a pas effectué d'analyses adéquates pour justifier ses décisions d'achat. Dans bien des cas, les études tactiques n'ont pas tenu compte de l'usage que l'on voulait faire de l'équipement au Ministère, ont été faites trop tard pour influencer les décisions, ont produit des résultats contraires à ceux que prévoyait la décision d'achat, ont été menées par des entrepreneurs qui avaient un intérêt dans la décision du Ministère, ou n'ont pas été faites du tout.

4.6 Dans trois cas, le Ministère a examiné une seule option. Dans d'autres cas, l'analyse des options a été inadéquate.

4.7 Sur les six projets, un seul a répondu à nos attentes en ce qui concerne l'établissement d'un processus rigoureux de gestion des risques. Jusqu'ici, aucun des projets que nous avons examinés n'a été sérieusement compromis à cause de cela, mais nous avons relevé plusieurs cas où une meilleure gestion des risques aurait pu améliorer l'exécution du projet.

4.8 Les processus d'essai et d'évaluation ont été satisfaisants dans la plupart des cas. Cependant, dans certains projets portant sur des équipements de modèle commercial, ce n'est qu'après leur mise en service que les équipements en question ont été testés dans des conditions d'utilisation réelles. Depuis, on a découvert des problèmes qui ont affecté la capacité opérationnelle de certains de ces équipements. Le Ministère s'efforce actuellement de résoudre ces problèmes.

4.9 En 1994, le Ministère a entrepris un vaste programme de renouveau de la gestion qui incluait la gestion de l'acquisition des biens d'équipement. Parce que d'autres questions étaient jugées plus importantes, le Ministère a retardé l'examen de ce dernier secteur, examen pour lequel n'existe pas encore de plan de mise en oeuvre. Le Ministère a entrepris l'élaboration d'un plan qui comporte notamment trois projets pilotes. L'acquisition de biens d'équipement étant un processus d'envergure gouvernementale, le Ministère, en collaboration avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Industrie Canada et le secteur privé, s'efforce d'améliorer les pratiques gouvernementales. Nous croyons que les ministères intéressés doivent établir un plan comportant des échéances précises pour mener à bien leur processus de réforme.

Revenu Canada, ministère des Finances et ministère de la Justice

L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu

Chapitre 5 - Points saillants

5.1 Trois ministères jouent un rôle de premier plan dans l'administration du régime d'impôt sur le revenu. Le ministère des Finances est chargé de formuler la politique fiscale et de présenter les nouvelles dispositions législatives concernant l'impôt; Revenu Canada voit à l'application des lois fiscales et le ministère de la Justice assure des services juridiques consultatifs et le contentieux à la fois pour le ministère des Finances et pour Revenu Canada.

5.2 Des relations efficaces et efficientes entre Revenu Canada, le ministère de la Justice et le ministère des Finances sont indispensables au fonctionnement harmonieux du régime d'impôt sur le revenu. Nous avons entrepris la présente vérification parce que nos travaux antérieurs avaient révélé des motifs d'inquiétude quant à la gestion des risques pour l'assiette fiscale. L'examen dont nous rendons compte ici nous a permis de constater que les trois ministères ont pris beaucoup de mesures importantes pour améliorer leurs relations. On nous a dit que la transformation projetée de Revenu Canada en Agence canadienne des douanes et du revenu n'affecterait en rien ces relations.

5.3 Déceler et combler les lacunes législatives constitue un élément majeur de la gestion des risques pour l'assiette fiscale. Nous avons constaté que Revenu Canada et le ministère de la Justice portent régulièrement de telles lacunes à l'attention du ministère des Finances. Toutefois, la décision de combler les lacunes législatives est laissée à la discrétion du ministère des Finances.

5.4 Puisque les trois ministères jouent un rôle prépondérant dans la gestion des risques qui découlent des lacunes législatives, il importe que les trois prennent part au choix des questions qui devraient recevoir la priorité.

5.5 La gestion des risques liés au contentieux fiscal a été améliorée. Toutefois, Revenu Canada et le ministère de la Justice devraient renforcer leur entente de partenariat visant la planification des besoins en matière de contentieux et la gestion des risques connexes.

5.6 Des différends relatifs à l'impôt sur le revenu ont été réglés au moyen de jugements convenus, en fonction de principes de droit combinés à des faits. Revenu Canada devrait donner accès à l'information concernant les ententes de règlement qu'il conclut. Par exemple, la législation des États–Unis en matière d'impôt sur le revenu prévoit que le public doit avoir accès à l'information sur les ententes de règlement, une fois retirées les indications relatives à l'identité du contribuable pour protéger sa vie privée.

Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix

Chapitre 6 - Points saillants

6.1 Le Canada jouit actuellement d'une structure démographique très favorable, qui se caractérise d'un point de vue historique par un rapport peu élevé des jeunes et des personnes âgées à la population d'âge actif. Au cours des décennies à venir, la situation connaîtra un changement radical. Dès la deuxième décennie du siècle prochain, lorsque les premiers–nés de la génération issue de l'explosion démographique auront atteint l'âge normal de la retraite, la croissance de la population âgée du Canada prendra de la vitesse alors que celle de la population d'âge actif ralentira énormément.

6.2 Ce changement démographique pourrait avoir des effets néfastes sur les finances publiques. Le vieillissement de la population se traduit par des pressions sur les dépenses publiques, sous l'effet de l'accroissement des versements au titre des pensions de retraite et de la demande à l'égard des services de soins de santé. De plus, à moins d'une importante transformation des systèmes de travail, ce changement démographique amortira considérablement la croissance de la population active, ce qui aura pour effet de ralentir la croissance économique et, par conséquent, la croissance des recettes publiques. Cette combinaison de facteurs pourrait être lourde de conséquences pour les finances publiques, lorsque tous les effets du changement démographique se feront sentir, d'ici la deuxième décennie du siècle prochain, et en particulier si le fardeau de la dette et les niveaux d'imposition du Canada demeurent élevés.

6.3 Le gouvernement n'ignore pas ces pressions démographiques; pendant les consultations tenues sur la réforme de programmes précis comme le Régime de pensions du Canada, il a diffusé des projections détaillées des effets des forces démographiques sur la situation financière du régime. Cette information à long terme non seulement a alimenté le débat public, mais elle a aussi fait accepter la nécessité de changements. Lorsque le gouvernement a commencé à discuter des mesures de réforme à apporter à la Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti (Prestation aux aînés), il a de nouveau diffusé des projections à long terme de l'incidence financière des réformes, bien que dans une moindre mesure.

6.4 Pourtant, ce qu'il a fait pour souligner l'incidence des facteurs démographiques sur la santé financière de chacun des programmes, il a omis de le faire pour la santé financière du gouvernement dans son ensemble. Par conséquent, les parlementaires sont appelés à prendre des décisions financières annuelles, dont beaucoup ont des conséquences à long terme, sans pour autant pouvoir s'appuyer sur une perspective globale — une récapitulation des effets que les facteurs démographiques pourraient avoir sur la santé financière à long terme du gouvernement.

6.5 La nécessité de diffuser de l'information pertinente afin d'aider les parlementaires à bien saisir la situation financière du gouvernement est une responsabilité et un thème sur lesquels nous avons insisté au cours des six dernières années. Le présent chapitre, qui montre qu'il est possible de communiquer de l'information à long terme, en insistant sur l'importance d'une telle information, fait suite aux chapitres « Information destinée au Parlement » des rapports de 1993 et de 1995. Le présent chapitre se distingue par l'accent mis sur le rôle des facteurs démographiques dans l'évaluation de la situation financière du gouvernement.

Le projet de construction d'un complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale

Chapitre 7 - Points saillants

7.1 Le nouveau complexe de laboratoires fédéraux de santé humaine et animale de Winnipeg abrite des installations de diagnostic, de recherche et de formation parmi les plus modernes au monde dans leur catégorie. Le complexe est le premier dans le monde à réunir des laboratoires qui s'occupent à la fois des maladies de l'homme et de l'animal, et le premier au Canada dont l'aménagement permet la manipulation des virus les plus dangereux que l'on connaisse. Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments utiliseront ce complexe.

7.2 Les spécialistes internationaux qui ont participé à l'examen des critères de conception et de construction du complexe ont jugé celui–ci extrêmement sécuritaire en ce qui concerne le confinement des dangers biologiques.

7.3 Malgré la longue série de propositions présentées par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Santé Canada en rapport avec la construction de nouveaux laboratoires, le projet de Winnipeg a été entrepris sans que l'on ait suffisamment analysé la capacité de laboratoire actuelle. Le complexe de Winnipeg possède présentement des aires de laboratoire qui dépassent les exigences prévues de ses programmes et le montant autorisé par le Conseil du Trésor; cela s'ajoute à un inventaire national de capacité excédentaire.

7.4 Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments nous ont fait savoir qu'ils sont conscients de l'importance de tirer pleinement parti du complexe et d'explorer toutes les options permettant un recouvrement des coûts. Cependant, à ce jour, on n'a élaboré aucune stratégie ni aucun plan d'entreprise exhaustifs en vue d'atteindre ces buts.

7.5 À notre avis, le projet accuse un retard d'environ 12 mois sur l'échéancier et il aurait pu être réalisé pour au moins cinq à dix millions de dollars de moins. De plus, le budget de 141,8 millions de dollars ne reflète pas exactement le coût total du projet pour le contribuable, présentement estimé à 176 millions de dollars. Le budget proposé ne faisait pas état de tous les coûts reliés au projet, tel que l'exige la politique du Conseil du Trésor.

7.6 Nous avons cerné plusieurs domaines où Travaux publics et Services gouvernementaux Canada peut améliorer ses pratiques de sélection et de gestion des consultants auxquels des projets complexes comme celui–ci seront confiés à l'avenir. Nous avons aussi constaté que le partage du pouvoir et de l'obligation de rendre compte exigent une gestion prudente pour atténuer les risques de retards des projets et de surcoûts.

7.7 Comme nous l'avons constaté lors de l'examen d'autres projets publics, la démarche actuelle qui pousse à « construire jusqu'à la limite du budget », un système qui ne comporte pas d'encouragements systémiques à faire des économies dans les limites des budgets approuvés, et l'absence de culture ministérielle qui appuierait ce genre d'objectif sont autant de facteurs qui n'ont pas incité les parties à envisager et à appliquer des options permettant de réaliser des économies.

7.8 Le nouveau complexe est une réalisation dont tous les Canadiens pourront tirer fierté puisqu'elle concourt à l'effort mondial de dépistage des maladies humaines et animales infectieuses et de lutte contre celles–ci. En raison de la nature de leurs programmes, les laboratoires de Winnipeg seront coûteux à exploiter et à entretenir. Pour Santé

Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, le défi qui se pose maintenant est de tirer pleinement parti de ce nouveau complexe.

Ministère des Finances

Mesurer l'efficacité et en rendre compte

Chapitre 8 - Points saillants

8.1 En plus d'exercer des fonctions qui comprennent la préparation du budget et la prestation de conseils en matière de politique économique au gouvernement, le ministère des Finances assume des responsabilités liées à un certain nombre de politiques et de programmes. Les dépenses prévues du Ministère pour 1997-1998 s'élèvent à 66 milliards de dollars, ce qui représente 43 p. 100 des dépenses fédérales prévues. Le Ministère est également responsable de la politique fiscale fédérale, y compris les dispositions fiscales préférentielles destinées à conduire à la réalisation de divers objectifs prévus par les politiques du gouvernement.

8.2 La portée des responsabilités du Ministère en matière de politiques et de programmes met en relief l'importance de son obligation de faire connaître au Parlement et au public, de façon claire et significative, la nature et l'étendue de ces responsabilités, les objectifs visés et les résultats atteints par rapport à ces objectifs.

8.3 Il y a lieu de fournir au Parlement des énoncés plus clairs et plus cohérents sur les objectifs et les responsabilités du Ministère en matière de politiques et de programmes. Dans nombre de politiques et de programmes, le Ministère partage des responsabilités avec d'autres ministères et organismes. Nous avons constaté un manque général de clarté dans les documents fournis au Parlement quant aux autres ministères et organismes concernés et quant à la manière dont les responsabilités sont partagées.

8.4 Nous avons constaté des lacunes dans les rapports qui présentent au Parlement les résultats obtenus comparativement aux objectifs fixés. Les constatations de la présente vérification rejoignent celles d'un certain nombre de vérifications de politiques et de programmes effectuées par le Bureau au cours des six dernières années. L'image qui se dégage se caractérise par des lacunes déjà connues et par le caractère insuffisant de l'attention portée à la mesure de l'efficacité et à la communication des résultats au Parlement et au public.

8.5 Les dispositions législatives qui régissent un certain nombre de politiques et de programmes relevant du Ministère ont été examinées par le Parlement pour déterminer si elles doivent être modifiées afin d'améliorer le rendement et de permettre l'adaptation des politiques et des programmes à l'évolution des circonstances. Ces examens législatifs sont précieux en eux–mêmes, mais ils ne sauraient remplacer, au Ministère, la mesure et l'information méthodiques en matière d'efficacité. Nous croyons que les examens législatifs seraient renforcés si le Parlement avait un accès régulier et en temps opportun à de l'information sur les résultats obtenus par les politiques et les programmes.

8.6 La planification de la mesure de l'efficacité et de la reddition de comptes n'est pas suffisamment liée au processus de planification institutionnelle du Ministère. La méthode actuellement suivie par le Ministère a pour conséquence que la fonction de mesure de l'efficacité a une portée partielle et n'est pas clairement intégrée dans la structure globale de gestion institutionnelle. Compte tenu du caractère limité des ressources affectées spécifiquement à cette fonction, nous sommes inquiets quant à la capacité du Ministère à s'acquitter de son obligation de rendre compte au Parlement des résultats obtenus.

La présentation des résultats financiers du gouvernement : l'importance de respecter des normes comptables objectives

Chapitre 9 - Points saillants

9.1 Les années 80 et le début des années 90 ont été le théâtre de progrès considérables dans la communication de l'information financière par les gouvernements des États souverains, le Canada comptant parmi les chefs de file. Toutefois, au cours des deux dernières années, le gouvernement du Canada a commencé à déroger tant aux normes comptables objectives qu'à ses propres conventions comptables pour certaines opérations. Qui plus est, le Budget du 24 février 1998 indique qu'une dérogation semblable se produira en 1998.

9.2 En 1996, l'aide transitoire à l'harmonisation de la TPS et de la TVP a été incluse dans le déficit, même si les provinces n'avaient pas donné leur accord à l'harmonisation à la fin de l'exercice. En 1997, le financement de la Fondation canadienne pour l'innovation a été inclus dans le déficit, même si la Fondation n'existait pas à la fin de l'exercice. Le Budget du 24 février 1998 indique que le financement de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire sera inclus dans les résultats financiers, que la Fondation existe ou qu'elle n'existe pas à la fin de l'exercice.

9.3 En tant que vérificateurs des états financiers du gouvernement, nous sommes profondément préoccupés du fait que le gouvernement n'a pas observé récemment les normes comptables objectives dans sa communication des résultats financiers au Parlement et aux Canadiens. Il ne s'agit pas simplement d'un désaccord technique entre un comptable et un vérificateur. Les « normes comptables objectives » sont des normes reconnues qui sont établies par un organisme de normalisation indépendant, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Les entreprises commerciales ne peuvent déroger aux normes comptables objectives établies par l'ICCA pour cacher des profits ou des pertes. Les parlementaires devraient s'attendre à autant de la part du gouvernement.

9.4 Pour relever les défis de taille qui se poseront au cours de la prochaine décennie, le gouvernement devra notamment présenter des rapports financiers annuels crédibles sur sa condition financière globale. À notre avis, les dérogations aux normes de l'ICCA et aux propres conventions comptables du gouvernement doivent cesser pour que soit rétablie la crédibilité des rapports dont les parlementaires et les autres parties ont besoin.

9.5 Par conséquent, nous avons recommandé que le gouvernement du Canada fasse en sorte que ses conventions et ses pratiques comptables soient conformes aux recommandations publiées par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. La mise en oeuvre de notre recommandation exigera du Comité des comptes publics de la Chambre des communes qu'il exerce une diligence continue lorsqu'il examinera les états financiers annuels du gouvernement.

9.6 Même si ce chapitre attire l'attention du Parlement sur des aspects de comptabilité inappropriée, nous avons d'autres préoccupations du même ordre et nous continuerons de les communiquer séparément. Ces préoccupations ont trait à la reddition de comptes et à la surveillance parlementaire d'entités comme la Fondation canadienne pour l'innovation et la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, et à la question de savoir si ces entités fonctionnent, oui ou non, essentiellement de façon indépendante du gouvernement.

Commission canadienne des droits de la personne

Comité du tribunal des droits de la personne

Chapitre 10 - Points saillants

10.1 En 1977, le Parlement a créé la Commission canadienne des droits de la personne et le Comité du tribunal des droits de la personne (ci–après appelé « Tribunal ») qu'il a chargés de régler les plaintes relatives aux droits de la personne de façon rapide, impartiale et experte. La Commission fait enquête sur les plaintes, puis, si elle juge qu'une instruction est justifiée, en saisit le Tribunal. Ce modèle a été choisi comme solution de rechange à la procédure officielle des tribunaux. Avec le temps, le processus est toutefois devenu lourd, long et coûteux.

10.2 De 1988 à 1997, la Commission a reçu environ 7 450 plaintes signées, les plaintes à l'égard de la parité salariale non comprises. Elle a rendu des décisions finales dans environ 6 550 des 7 450 plaintes signées. La Commission a soit rejeté, soit décidé de ne pas instruire environ les deux tiers de ces plaintes. Environ six pour cent des plaintes ont été transmises au Tribunal pour instruction.

10.3 Bien que des efforts considérables aient été déployés afin d'améliorer le traitement des plaintes, il faut encore beaucoup de temps pour instruire une plainte, soit en moyenne environ deux ans pour la Commission et un an pour le Tribunal. En 1997, presque la moitié des 900 plaintes présentées à la Commission faisaient encore l'objet d'une enquête un an après leur signature.

10.4 La Commission essaie de régler les plaintes par la conciliation et le Tribunal tente à son tour de recourir à la médiation une fois que la Commission lui a déféré des dossiers pour instruction. Comme la Commission a ses propres objectifs en matière de règlement des plaintes, elle n'est pas un conciliateur neutre. Depuis 1996, environ 18 p. 100 des plaintes ont fait l'objet d'un règlement rapide ou ont été réglées au moyen de la conciliation. Il a fallu en moyenne quelque 45 mois à la Commission pour en arriver à une décision finale lorsque les plaintes faisaient l'objet d'une enquête avant d'être soumises à la conciliation.

10.5 La Commission et le Tribunal fonctionnent dans un milieu complexe qui présente des risques élevés. Les motifs permettant le dépôt d'une plainte augmentent en nombre et les concepts entourant la discrimination gagnent en complexité. Le contexte lui–même est aussi davantage litigieux. Les crédits alloués à la Commission ont été réduits, passant de 16,15 millions de dollars en 1992-1993 à 14,8 millions de dollars en 1998-1999. De plus, le nombre des enquêteurs est passé de 37 à 25. Le roulement du personnel enquêteur de la Commission est élevé, ce qui nécessite la réattribution des dossiers à d'autres enquêteurs. Nous sommes également préoccupés par le fait que la Commission ne se conforme pas de façon suivie à certaines de ses principales normes en matière d'enquête.

10.6 Nous constatons que la ministre de la Justice a indiqué que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* serait soumise à un examen exhaustif. La Commission s'est réjouie de cette proposition. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, dans son troisième rapport de décembre 1997, a également réclamé une révision de la *Loi*.

10.7 Nous convenons que le Parlement devrait mener un examen approfondi de la *Loi* et nous recommandons que le gouvernement définisse et présente au Parlement un ensemble intégré de mesures précises destinées à

accroître l'efficacité du traitement des plaintes relatives aux droits de la personne. Les mesures qu'il serait possible de prendre à cet égard sont résumées dans la conclusion du présent chapitre.

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Le programme des avances en espèces

Chapitre 11 - Points saillants

11.1 Le programme des avances en espèces d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est l'un des véhicules que le gouvernement met à la disposition des producteurs de cultures entreposables pour leur donner plus de latitude lorsqu'ils prennent leurs décisions de mise en marché. Ce programme comporte des prêts à court terme consentis aux producteurs au moment de la récolte, alors que leurs obligations financières sont souvent les plus lourdes. Les fonds accordés permettent aux producteurs de faire le pont entre la récolte et le moment où ils commercialisent leurs produits et où ils commencent à en tirer des revenus. Ces dernières années, le montant annuel des prêts a varié entre 730 millions de dollars et plus de 1,2 milliard de dollars.

11.2 Les producteurs ont fort bien accueilli le programme. Ceux avec qui nous avons communiqué aiment pouvoir disposer de liquidités prévisibles au moment de la récolte et ils apprécient le volet de l'exemption d'intérêt du programme. Bon nombre des grands programmes d'aide à l'agriculture du passé ont pris fin, et les producteurs voient en celui–ci un signe important du soutien continu du gouvernement au secteur.

11.3 En 1993, la Direction générale de l'examen des programmes du Ministère a fait une évaluation du programme qui comportait quelques conclusions favorables sur celui–ci, mais suscitait également des préoccupations importantes, notamment au sujet du volet de l'exemption d'intérêt. Les évaluateurs ont également conclu que rien ne prouvait hors de tout doute que ce programme favorisait la commercialisation ordonnée.

11.4 En 1997, le Parlement adoptait une nouvelle loi, la *Loi sur les programmes de commercialisation agricole (LPCA)*, qui fusionnait les deux programmes antérieurs des avances en espèces, les mettait à jour et enchâssait la disposition d'exemption d'intérêt. Le gouvernement n'a pas établi avec clarté pour quels motifs il consentait des avances sans intérêt, même si l'évaluation faisait ressortir la nécessité de définir un objectif clair pour cette composante du programme.

11.5 La nouvelle *Loi* requiert un examen de ses dispositions et de son application, la cinquième année de son existence, soit en 2001. L'évaluation de 1993 a fourni d'importants renseignements sur l'efficacité du programme, mais, à l'instar de toute autre étude, certaines questions demeurent sans réponse; nous estimons qu'il faudrait en traiter lors du prochain examen. Il y a lieu de se demander, entre autres choses, si les producteurs éprouvent de réelles difficultés d'accès à du crédit lors de la récolte, et si l'on gère bien les pertes qui découlent de la garantie du gouvernement sur ces prêts.

11.6 Nous avons relevé des lacunes dans la façon dont on a rendu publiques les constatations de l'évaluation sur les avances en espèces. Nous avons constaté des lacunes semblables dans la diffusion d'autres études que les directions générales du Ministère ont produites sur l'incidence et sur l'efficacité des programmes. À notre avis, un certain nombre de caractéristiques du Ministère, les lois qu'il doit appliquer et la composition de ses parties intéressées constituent autant de facteurs qui favorisent grandement une diffusion plus active à l'externe, de l'information sur l'existence et les constatations des études sur l'efficacité. Certains secteurs du Ministère prennent déjà des mesures dans ce sens.

La création de l’Agence canadienne d’inspection des aliments

Chapitre 12 - Points saillants

12.1 Le gouvernement fédéral recourt actuellement à de nouveaux mécanismes pour améliorer la prestation de ses services. Dans cette veine, il a créé l’Agence canadienne d’inspection des aliments (ACIA), premier organisme gouvernemental de services à voir le jour par voie législative; cet établissement public est entré en fonction le 1er avril 1997. Sa principale responsabilité est de favoriser la salubrité des aliments, de protéger la santé des végétaux et des animaux et de faciliter les échanges commerciaux dans tous les domaines en offrant des services d’inspection et d’autres services connexes.

12.2 La création de l’Agence est manifestement fondée; celle–ci est notamment l’aboutissement d’études menées depuis 30 ans sur la réorganisation du système fédéral d’inspection des aliments. En outre, le gouvernement s’était engagé à adopter des modes nouveaux et améliorés de prestation des services. Les hauts fonctionnaires des trois ministères fédéraux s’occupant de l’inspection et de la salubrité des aliments ont appuyé la mise sur pied d’une entité unique d’inspection des aliments. Cette initiative illustre clairement qu’il est possible d’apporter des changements durables lorsque ceux–ci sont clairement justifiés et qu’ils bénéficient du soutien des cadres supérieurs.

12.3 La formation d’un groupe structuré et indépendant a joué un rôle crucial dans la mise sur pied de l’Agence. Le groupe a pu accomplir son travail sans être mêlé aux activités courantes d’inspection et de quarantaine; on a ainsi pu offrir ces services sans interruption pendant tout le processus de création de l’Agence.

12.4 L’un des motifs favorisant l’adoption de nouveaux modes de prestation des services est d’offrir une plus grande souplesse à la gestion des ressources humaines. L’un des principaux défis que l’Agence a dû relever, lorsqu’elle a cessé d’être régie par la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique* et a acquis le statut d’employeur distinct, fut de passer à un nouveau régime de gestion des ressources humaines. En tant qu’employeur distinct, il faut être conscient, dès le départ, de la complexité inhérente à la création d’un nouveau cadre de ressources humaines et en tenir compte.

12.5 Dans un domaine à responsabilité partagée comme la salubrité des aliments, il est important de définir avec soin les rôles et d’établir des mécanismes qui permettront de régler les problèmes imprévus. La mise sur pied d’un cadre de responsabilisation a été au centre des préoccupations lors de la création de l’ACIA. Les ministres de l’Agriculture et de la Santé se sont vu confier des responsabilités particulières en matière de salubrité des aliments. Pendant la première année de fonctionnement de l’Agence, certains détails opérationnels restaient à régler alors que surgissaient de nouveaux problèmes.

Office national de l’énergie

Chapitre 13 - Points saillants

13.1 La *Loi sur l’Office national de l’énergie* n’a pas subi de modification importante depuis qu’elle a institué l’Office national de l’énergie, en 1959. Bien que l’Office se soit vu confier de nouvelles responsabilités dans des domaines comme les activités en région pionnière, son rôle n’a pas beaucoup changé depuis sa création. Cependant, son mode de fonctionnement s’est profondément transformé. En modifiant sa réglementation, l’Office est devenu moins interventionniste pour compter davantage sur les forces du marché, l’autoréglementation de l’industrie et la négociation de la structure des droits. Pendant cette période de transformation, l’Office a déménagé son administration centrale d’Ottawa à Calgary, réduit son effectif de 35 p. 100 et procédé à une restructuration interne pour rehausser son efficience. L’Office n’a cependant mesuré de manière objective ni l’efficacité de son programme, ni sa pertinence.

13.2 L’Office est conscient que le vieillissement du réseau canadien de pipelines pose des risques potentiels pour la sécurité du public et l’environnement. Le nombre d’incidents signalés mettant en cause des pipelines a augmenté au cours des dernières années. L’Office met au point actuellement une méthodologie d’évaluation des risques qui devrait lui permettre de mieux cibler les inspections ainsi que les vérifications de sécurité. Il devra toutefois combler des lacunes dans sa gestion de l’information.

13.3 L’Office pourrait ne pas être en mesure de s’acquitter pleinement de ses responsabilités en matière de réglementation de l’environnement en raison des lacunes que comporte son programme d’inspection environnementale, notamment pour ce qui est de l’établissement des priorités, du calendrier des inspections et des pratiques d’inspection trop peu formelles et mal structurées.

13.4 Depuis 1991, l’Office recouvre la majeure partie de ses coûts auprès de l’industrie. Il n’a pas encore modifié sa méthode de répartition des coûts, même si des intervenants ont exprimé des doutes quant à l’équité de cette méthode. L’Office a choisi la simplicité aux dépens de la causalité des coûts. Il n’a pas de système de comptabilité analytique. Il doit recouvrer les coûts d’une façon que les parties intéressées jugeront plus équitable et acceptable.

13.5 L’Office s’oriente vers une gestion axée sur les résultats. Pour ce faire, il adopte un nouveau cadre de responsabilisation ainsi qu’un nouveau mode de prise de décisions. Bien qu’il soit trop tôt pour évaluer les résultats de cette initiative, nous avons remarqué que l’Office pourrait davantage aligner sa gestion des ressources humaines sur sa vision de l’avenir. En outre, l’Office devra énoncer clairement les résultats qu’il vise et en faire rapport, surveiller son rendement de manière régulière et systématique, et établir une meilleure correspondance entre les coûts et les résultats obtenus.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Les revendications territoriales globales

Chapitre 14 - Points saillants

14.1 Les règlements de revendications territoriales globales sont des traités modernes qui sont importants non seulement pour les collectivités autochtones, mais aussi pour tous les Canadiens. Les règlements territoriaux comportent le paiement de près de deux milliards de dollars par le gouvernement fédéral à des groupes autochtones ainsi que la clarification de divers droits, dont le droit de propriété exclusive de terres d'une superficie totale de plus d'un demi–million de kilomètres carrés. La première entente négociée de l'ère moderne en règlement d'une revendication territoriale globale a été conclue en 1975 et la plus récente, en juillet 1997. À cette dernière date, 12 dossiers de revendications avaient été réglés, mais des revendications éventuelles et actuelles de plus de 200 Premières nations doivent encore être évaluées ou réglées, selon le cas.

14.2 Le gouvernement du Canada a choisi de régler ces revendications par la négociation plutôt que par la contestation judiciaire ou d'autres moyens. Affaires indiennes et du Nord Canada est le représentant fédéral attitré lors des négociations auxquelles participent d'autres ministères, s'il y a lieu. Les autres parties sont notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux et les requérants. Le Ministère répond largement des résultats obtenus, mais il n'est pas la seule partie qui doit rendre des comptes; pour en venir aux règlements recherchés, il faut de la bonne volonté et un engagement politique de la part de tous les participants.

14.3 Le gouvernement a indiqué que des règlements négociés établissent une certitude en matière de droits de propriété des terres et d'accès à celles–ci et à leurs ressources. Toutefois, il faut bien plus que la signature d'une entente pour chasser l'incertitude. Comme autre facteur primordial, mentionnons notamment la mise en oeuvre réussie des ententes. Celle–ci prend la forme de centaines de projets auxquels participent les parties collectivement ou individuellement. Nous avons décelé des lacunes dans cette mise en oeuvre, y compris des plans de mise en oeuvre insuffisants, voire inexistants, et avons constaté la nécessité d'améliorer la surveillance, les rapports et l'évaluation.

14.4 Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas toujours fait preuve d'assez de rigueur au moment de déterminer la nature et la valeur des biens devant figurer dans les règlements finaux (sommes d'argent, terres et autres ressources).

14.5 Il faut parfois compter plus de 20 ans pour en venir à un règlement. Les retards ont de nombreuses causes. À notre avis, les longs délais nuisent à la rentabilité (rapport coût-efficacité) du processus et peuvent mener à des résultats moins favorables pour toutes les parties intéressées.

Revenu Canada

Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère

Chapitre 15 - Points saillants

15.1 La réussite des programmes de Revenu Canada dépend en grande partie de l'observation volontaire de la loi par les particuliers et les entreprises. Nous croyons que la façon dont les clients perçoivent la conduite des employés de Revenu Canada constitue l'un des nombreux facteurs qui influent sur cette observation volontaire. Une organisation comme Revenu Canada, avec ses opérations décentralisées et le rôle considérable qu'y joue le jugement de ses employés, doit prendre des précautions propres à réduire au minimum le risque d'inconduite de son personnel. Notre vérification a porté sur les différents moyens pris par le Ministère afin de promouvoir l'intégrité chez ses employés.

15.2 Ensemble, tous ces moyens constituent un important fondement pour la promotion de l'intégrité à Revenu Canada. Le Ministère enquête sur les cas d'inconduite; les employés dont l'inconduite est dûment constatée subissent des mesures disciplinaires; et, dans l'ensemble, lorsque des incidents font ressortir des lacunes, la direction prend des mesures appropriées pour prévenir les cas d'inconduite semblables. De plus, en distribuant des énoncés de sa mission, de sa vision et de ses valeurs ainsi que trois brochures clés sur la conduite du personnel, Revenu Canada déploie d'importants efforts pour promouvoir une culture d'intégrité. La plupart des employés ont reçu une certaine formation officielle concernant la conduite qu'on attend d'eux.

15.3 Il y a des secteurs où des améliorations aideraient Revenu Canada à renforcer ce fondement solide. Parce que la procédure relative aux mesures disciplinaires est parfois lente, son effet de dissuasion contre des inconduites semblables s'en trouve peut–être affaibli. La direction prend des mesures pour combler les lacunes révélées par des incidents mais, parfois, les mesures prises sont lentes à venir et visent des lacunes essentiellement locales plutôt que des situations à corriger dans l'ensemble du Ministère. De surcroît, l'information donnée au sujet des valeurs et de la conduite professionnelle n'est pas présentée d'une manière qui permettrait de l'assimiler aisément, et la formation dans le domaine est inégale. Le Ministère prend peu de mesures pour vérifier jusqu'à quel point ses employés comprennent ses attentes en matière de conduite et de valeurs. Il n'a pas non plus désigné une personne que les employés pourraient consulter en toute confidentialité au sujet de questions d'intégrité.

La gestion du numéro d’assurance sociale

Chapitre 16 - Points saillants

16.1 Le numéro d’assurance sociale (NAS) a été adopté en 1964, comme moyen de fournir un numéro de dossier aux clients de l’assurance–chômage, du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. En 1967, il est aussi devenu un code d’identification de dossier pour Revenu Canada. Dès le départ, le NAS a fait l’objet d’un intérêt et d’un débat intenses au Parlement. La controverse portait en grande partie sur les répercussions d’une expansion possible de son utilisation qui en ferait un code d’identification universel. L’histoire du NAS a surtout traduit la tension pour atteindre un équilibre entre les objectifs souvent contradictoires de la protection des renseignements personnels et de l’amélioration de l’efficience et de l’efficacité administratives.

16.2 Développement des ressources humaines Canada administre le NAS dans l’esprit du cadre juridique selon lequel le NAS devait être un code d’identification de dossier (numéro de compte) pour certains programmes du gouvernement fédéral. Cependant, le public perçoit souvent le NAS comme un code d’identification personnel ou même une carte d’identité.

16.3 L’utilisation du NAS hors du domaine fédéral a dépassé l’esprit de la politique du Conseil du Trésor établie en 1989, laquelle visait à empêcher ce numéro de devenir un code d’identification personnel national. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que le NAS est devenu un code d’identification numérique commun, tant à l’intérieur qu’à l’extérieur du gouvernement fédéral, pour un large éventail de prestations et de transactions relatives au revenu, entre autres utilisations.

16.4 Les modifications apportées à la *Loi de l’impôt sur le revenu* et au *Règlement de l’impôt sur le revenu* ont encouragé l’utilisation du NAS par les provinces, les territoires et le secteur privé, tout comme l’a fait le nombre croissant d’échanges, de comparaisons et de couplages de données entre les différents paliers des programmes sociaux.

16.5 Cependant, le NAS comporte un certain nombre de lacunes, dont certaines sont bien connues. Avec l’utilisation accrue du NAS, ces lacunes sont devenues plus importantes.

- Les renseignements sur les titulaires de NAS, en particulier sur les naissances et les décès, ne sont pas toujours complets ni exacts.

- Les procédures existantes de demande de NAS ne suffisent pas à assurer la protection contre la fraude et les abus. On n’a pas demandé aux titulaires de 11,8 millions de NAS qui se sont inscrits avant la mise en place du programme de preuve d’identité, en 1976, de fournir des documents attestant leur identité. Cela accroît le risque de fausses représentations.

- Les provinces et les institutions financières sont obligées, en vertu de la *Loi de l’impôt sur le revenu* et du *Règlement de l’impôt sur le revenu,* d’obtenir les NAS à des fins d’impôt, mais elles ne peuvent pas vérifier les numéros d’assurance sociale fournis par leurs clients.

- Les erreurs portant sur le NAS, les abus et la mauvaise utilisation touchent de nombreux programmes fédéraux, les provinces et le secteur privé. Dans l’ensemble, les répercussions pourraient être considérables.

- On ne consacre que peu d'efforts aux enquêtes sur la fraude et les abus concernant le NAS et les peines sont minimes et n'ont pas d'effets dissuasifs réels.

- L'utilisation du NAS n'est pas réglementée dans le secteur privé, sauf au Québec. Ce numéro peut donc servir à enfreindre la protection des renseignements personnels et à usurper l'identité.

16.6 L'efficacité de certaines décisions administratives et l'intégrité des programmes sociaux sont grandement facilitées par la fiabilité des renseignements que contient la base de données du NAS. Nous croyons que le moment est venu d'examiner les rôles, les objectifs et l'utilisation actuels du NAS, à la lumière de son importance pour le gouvernement et la société. Le gouvernement doit établir clairement le niveau d'intégrité et de protection des renseignements personnels à attendre du système.

16.7 Il semble y avoir deux options possibles : améliorer le cadre existant, de façon à tenir compte de l'utilisation actuelle du NAS ou, autrement, concevoir une solution de rechange acceptable pour répondre aux besoins des utilisateurs, y compris ceux des gouvernements et des particuliers. Dans un cas comme dans l'autre, les répercussions du NAS sur la protection des renseignements personnels doivent être reconnues. À notre avis, il est essentiel que le Parlement joue un rôle important dans la discussion de ces questions, dans l'accroissement de la sensibilisation du public et dans la recherche d'une solution satisfaisante.

Conseil d’examen du prix des médicaments brevetés

Chapitre 17 - Points saillants

17.1 Le Conseil d’examen du prix des médicaments brevetés (CEPMB) est un petit organisme quasi judiciaire disposant d’un budget annuel de trois millions de dollars environ et d’un personnel de 35 équivalents temps plein. Créé en 1987, il a pour mandat de protéger les intérêts des consommateurs et de contribuer au système de santé canadien en s’assurant que les prix demandés par les fabricants de médicaments brevetés ne sont pas excessifs. Cependant, l’étendue de son autorité et les limites de son rôle de protecteur des consommateurs sont peu connues du public.

17.2 Depuis 1988, les augmentations annuelles moyennes des prix des médicaments brevetés ont ralenti. Le Conseil a joué un rôle à cet égard et il a adopté des mesures pour évaluer les répercussions de la réglementation fédérale des prix. Cependant, d’autres facteurs ont également contribué à ce ralentissement. Nous craignons que le Conseil n’ait surestimé les économies qu’il a fait réaliser au système de santé canadien. Dans les résultats communiqués au Parlement, le Conseil n’a pas précisé les limites des estimations de sa propre influence.

17.3 La vérification a permis de cerner des aspects du cadre législatif qui ont besoin d’être examinés. La loi passe certaines questions sous silence ou n’est pas claire à leur sujet. En outre, certaines exigences de la loi sont difficiles à appliquer en pratique. Il faut envisager de les examiner pour déterminer si elles sont encore pertinentes.

17.4 Les prix de la plupart des médicaments brevetés qui sont vendus au Canada respectent les lignes directrices du Conseil. Cependant, celui-ci doit s’assurer que ses décisions découlant de l’examen des prix sont claires et transparentes. Il doit aussi déterminer des moyens rentables de vérifier l’exactitude des renseignements sur les prix que lui fournissent les fabricants. Des améliorations doivent aussi être apportées aux rapports sur les tendances des prix des médicaments ainsi que sur les dépenses de recherche et développement dans le domaine pharmaceutique.

La Stratégie d'information financière : un outil essentiel pour repenser le rôle de l'État

Chapitre 18 - Points saillants

18.1 Au moyen de la Stratégie d'information financière (SIF), le gouvernement apporte des changements radicaux au type de renseignements financiers fournis aux décideurs. La SIF consiste, entre autres choses, à adopter la comptabilité d'exercice pour toutes les opérations (ou comptabilité d'exercice intégrale), comme c'est le cas dans le secteur des entreprises commerciales, à mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers et à intégrer l'information financière établie selon la comptabilité d'exercice intégrale dans la prise de décisions quotidienne des gestionnaires ministériels. Lorsqu'elle sera pleinement mise en oeuvre, d'ici 2001 selon le plan en vigueur, la SIF devrait aider le gouvernement à améliorer considérablement sa gestion des secteurs d'activité et sa reddition de comptes au Parlement. Le gouvernement a clairement indiqué qu'il avait pris l'engagement de *repenser le rôle de l'État*, et il a conçu la SIF comme une importante initiative pour y parvenir. Le Bureau du vérificateur général du Canada appuie sans réserve les objectifs énoncés pour la SIF.

18.2 La SIF remonte à dix ans. Au cours des premières années, son évolution a été lente mais, dernièrement, la cadence des travaux s'est accélérée. Jusqu'à maintenant, la SIF a consisté essentiellement à mettre en oeuvre de nouveaux systèmes financiers ministériels, qui sont adaptés à l'an 2000, et à s'assurer que les systèmes ministériels et centraux produiront une information pertinente destinée à figurer dans les états financiers annuels du gouvernement.

18.3 Toutefois, le gouvernement doit encore mettre en oeuvre ses plans pour s'attaquer à la tâche importante qui consiste à fournir une information financière selon la comptabilité d'exercice intégrale aux fonctionnaires des ministères et des organismes qui gèrent les secteurs d'activité et les composantes connexes, sur une base quotidienne. L'un des objectifs de la SIF consiste à fournir aux fonctionnaires une information plus complète sur les coûts, à des fins de comparaison avec les résultats obtenus, dans le cadre de la prise de décisions importantes. Tant que cet objectif ne sera pas atteint, tous les avantages de la SIF ne seront pas réalisés.

18.4 La SIF offre l'avantage d'améliorer l'information relative aux coûts aux fins de la prise de décisions, mais nous constatons que ni les différents ministères ni le gouvernement dans son ensemble ne connaissent les coûts totaux de la mise en oeuvre de la SIF, qui pourraient être élevés.

18.5 Le gouvernement et le Parlement peuvent contribuer au succès de la SIF en octroyant des fonds selon la comptabilité d'exercice intégrale, de manière à ce que la reddition de comptes et la présentation de rapports s'effectuent également suivant la même méthode comptable. Mais les organismes centraux et les différents ministères doivent également faire leur part pour que tous les avantages de la SIF se concrétisent. Les organismes centraux doivent obtenir « l'appui » sans réserve des ministères, et les sous–ministres de chacun des ministères doivent mettre en place l'infrastructure qui s'impose, notamment les systèmes et les ressources humaines.

18.6 Les ministères font face à un défi de taille, dans le contexte du renouvellement de leurs systèmes financiers, s'ils veulent atteindre les objectifs de la SIF. Les meilleures pratiques recensées et les leçons apprises par ceux qui ont amorcé leurs travaux plus tôt peuvent contribuer au succès de la mise en oeuvre.

18.7 Étant donné l'ampleur du renouvellement des systèmes financiers qui se déroule en vue de relever le défi de l'an 2000, nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une occasion unique de mettre en place la SIF d'ici la date cible de mise en oeuvre, soit l'an 2001. La tâche n'est pas facile. Les défis qui se posent au gouvernement et qui sont

résumés dans le présent chapitre doivent être relevés afin que tous les avantages de la SIF puissent se concrétiser et que le gouvernement puisse disposer de l'information dont il a besoin. Dans le cadre des vérifications qui auront lieu ultérieurement, nous continuerons de mesurer les progrès accomplis par le gouvernement pour la mise en oeuvre de la SIF et la réalisation de ses avantages.

Le commerce électronique

La conduite des affaires du gouvernement par Internet

Chapitre 19 - Points saillants

19.1 Les groupes de recherche et les spécialistes de l'industrie des technologies de l'information ont prévu une croissance phénoménale de l'utilisation d'Internet pour faire des affaires. Au gouvernement, Internet offre la possibilité de rationaliser les opérations et d'améliorer la prestation des services, ainsi qu'un autre moyen de faire des affaires. Dans un énoncé de politique, le gouvernement s'était engagé à ce qu'en 1998 le commerce électronique devienne son moyen privilégié de faire des affaires. Pour appuyer son programme « un Canada branché », il a aussi entrepris de devenir un utilisateur modèle de l'inforoute d'ici l'an 2000.

19.2 La vérification a porté sur l'utilisation d'Internet par le gouvernement à des fins internes et externes. Nous avons conclu que des progrès ont été réalisés dans les trois secteurs examinés, secteurs fondamentaux à l'appui du commerce électronique :

- le projet d'infrastructure à clé publique du gouvernement en tant que mesure visant à assurer un commerce électronique protégé;
- le cadre juridique appuyant la conduite des affaires par voie électronique;
- les infrastructures technologiques communes permettant l'interopérabilité et l'accès transparent à l'information et aux services de l'ensemble des ministères et des organismes.

19.3 Néanmoins, nous avons relevé plusieurs risques importants qui pourraient miner le projet d'infrastructure à clé publique du gouvernement. L'élaboration du processus opérationnel utilisant Internet et la mise au point des applications informatiques connexes accusent du retard par rapport au projet. D'autre part, il reste à régler la question de la certification des particuliers, élément nécessaire à la prestation des services externes.

19.4 Le libellé des lois fédérales vise surtout le support papier; on a donc fait des démarches pour le généraliser. D'autres mesures s'imposent afin de gérer les risques de poursuite auxquels le gouvernement pourrait s'exposer par l'utilisation du commerce électronique.

19.5 Il faut un parrain principal pour faire avancer le commerce électronique au gouvernement. Un grand nombre de questions doivent être résolues avant que puissent s'établir des infrastructures communes adéquates pour appuyer la prestation des services entre plusieurs ministères et organismes.

19.6 Si le gouvernement ne s'occupe pas rapidement des risques recensés et des secteurs nécessitant une intervention, il pourrait ne pas atteindre pleinement son objectif de faire du commerce électronique son moyen privilégié de faire des affaires, et l'objectif selon lequel il veut devenir un utilisateur modèle de l'inforoute d'ici l'an 2000 pourrait aussi être menacé.

La préparation à l'an 2000

Les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale

Chapitre 20 - Points saillants

20.1 Le problème du passage à l'an 2000 est attribuable à l'ancienne habitude de programmation selon laquelle on utilisait deux chiffres plutôt que quatre pour désigner l'année. Le 1er janvier 2000, certaines applications informatiques ou certains appareils pourraient connaître des défaillances ou des défectuosités. En 1997, nous avons signalé que le rythme des progrès réalisés par le gouvernement en vue de se préparer à l'an 2000 était généralement lent et que s'il ne changeait pas, les systèmes du gouvernement ne seraient sans doute pas prêts à temps.

20.2 En 1998, nous avons vérifié certains systèmes et appareils informatiques clés qui appuient six fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Les fonctions sont les suivantes : services d'inspection assurant la salubrité des aliments, la protection des végétaux et la santé des animaux; assistance et soutien d'urgence; services de sécurité du revenu; paiements de transfert aux Premières nations et gestion de leurs fonds en fiducie; services frontaliers des douanes pour les marchandises commerciales; services d'application de la loi. Nous avons conclu qu'au 30 juin 1998, plusieurs systèmes clés appuyant trois de ces fonctions risquaient encore de ne pas être pleinement adaptés avant l'an 2000.

20.3 Nous avons remarqué que le gouvernement avait accéléré le rythme de ses efforts depuis notre vérification de 1997 et qu'il avait fait les progrès suivants :

- accorder une priorité très élevée au problème de l'an 2000;
- surveiller la progression des corrections apportées aux systèmes et aux appareils à l'appui des fonctions essentielles à la mission au sein du gouvernement;
- accélérer certaines initiatives horizontales communes;
- obtenir l'engagement des ministres et les sensibiliser à l'urgence des travaux en vue de l'an 2000.

20.4 Toutefois, notre examen des résultats du sondage du 30 juin 1998, qui ont été résumés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, a révélé de « bons » progrès dans seulement quatre ministères, lesquels sont responsables de sept des 48 fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Neuf ministères et organismes responsables de 18 fonctions essentielles à la mission avaient terminé la moitié ou moins des travaux nécessaires à l'adaptation des systèmes appuyant les fonctions.

20.5 Nous avons conclu qu'en juin 1998, divers systèmes gouvernementaux à l'appui de fonctions essentielles à la mission présentaient encore des risques. Comme il ne restait que 18 mois, nous craignons fort que certains services gouvernementaux essentiels soient interrompus au début de l'an 2000.

20.6 Pour assurer le maintien des fonctions essentielles à la mission, nous recommandons que l'on continue à mettre l'accent sur le problème du passage à l'an 2000, que le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage au besoin des interventions stratégiques et que des plans d'urgence soient préparés et mis à l'essai pour les systèmes qui présentent encore des risques. Nous recommandons également que d'autres mesures soient prises pour faire avancer les initiatives horizontales communes et que l'on améliore la communication au Parlement de l'information concernant le problème du passage à l'an 2000.

Agence canadienne de développement international

Les programmes géographiques

Chapitre 21 - Points saillants

21.1 Dans notre rapport de 1993, nous avons exprimé un certain nombre de préoccupations concernant le rendement des programmes bilatéraux de l'ACDI. Dans ceux de 1995 et de 1996, nous avons décrit les efforts de celle–ci pour mettre en place un ambitieux programme de changement et de renouveau. Dans le présent chapitre, nous expliquons dans quelle mesure l'ACDI a réglé les principaux problèmes mis en lumière en 1993.

21.2 L'Agence a adopté le concept de gestion axée sur les résultats pour devenir une organisation évolutive davantage axée sur les résultats. Des progrès réels ont été accomplis. À l'énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats se sont ajoutées des politiques et des lignes directrices connexes qui ont été diffusées à l'échelle de l'Agence. L'ACDI a établi un cadre des résultats et des facteurs clés de réussite qui aide ses gestionnaires et ses partenaires à axer davantage la gestion des projets sur les résultats. Toutefois, l'application des principes de la gestion axée sur les résultats à la passation des marchés a peu progressé.

21.3 L'ACDI est en train d'élaborer, d'examiner et de mettre à jour les cadres stratégiques de programmes–région et de programmes–pays de tous les principaux pays et régions. Certains des plus récents cadres énoncent les objectifs et les résultats escomptés. Cependant, on ne compare pas les résultats escomptés aux résultats réels, alors que cette comparaison est l'un des principaux outils d'évaluation du rendement.

21.4 Au niveau des projets, là où l'on fournit concrètement l'aide publique au développement (APD), nous avons constaté que même si une attention accrue était portée aux résultats, les progrès vers une véritable gestion axée sur les résultats étaient inégaux. Bien que les hypothèses principales pour la réussite des projets et l'obtention des résultats escomptés aient été énoncées et qu'un système de rapports annuels de suivi de projet ait été mis en place, les énoncés des résultats escomptés ne sont pas toujours réalistes. De plus, une fois que les principaux risques ont été dégagés et évalués, aucun suivi méthodique de ces risques n'est assuré et aucune mesure n'est prise systématiquement pour y parer. On peut alors se demander si les projets procureront les avantages attendus. Une fois tous les fonds décaissés, aucun suivi systématique des projets n'est effectué pour déterminer si les résultats escomptés ont été obtenus.

21.5 L'ACDI prépare des rapports internes sur le rendement, ce qui témoigne de sa plus grande capacité à évaluer systématiquement son rendement et à en rendre compte de façon plus méthodique. De plus, elle soumet au Parlement un rapport annuel sur le rendement; ce rapport gagnerait à montrer les progrès accomplis sur le plan des résultats des projets individuels par rapport aux résultats escomptés. Nous avons conclu de l'examen de ce rapport qu'une plus grande rigueur s'imposait afin que l'information communiquée soit claire, significative et exacte. Le programme d'APD étant mis en oeuvre dans de très nombreux pays et dans un climat d'incertitude politique et économique, la tâche est très complexe et délicate et les résultats sont inégaux. Nous estimons qu'il est important que l'ACDI traite de cette dimension dans ses rapports. En brossant un tableau plus équilibré, elle renforcerait leur crédibilité.

21.6 Nous avons conclu que les mesures prises par l'ACDI ont permis de répondre aux principales préoccupations exprimées en 1993. À l'heure actuelle, l'Agence doit maintenir l'élan imprimé à la mise en oeuvre

de la gestion axée sur les résultats. Les éléments du système de soutien sont presque tous en place. Pour boucler la boucle de la responsabilisation, elle doit continuer d'améliorer la mesure des résultats en matière de développement, ainsi que l'information communiquée à cet égard.

La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie

Suivi des progrès

Chapitre 22 - Points saillants

22.1 Il y a presque trois ans, le gouvernement publiait *Les sciences et la technologie à l'aube du XXIe siècle — La stratégie fédérale*. La Stratégie comportait trois objectifs à l'atteinte desquels devait contribuer l'utilisation des ressources en sciences et technologie (S–T). Elle soulignait la nécessité d'une meilleure gestion des activités de S–T et présentait un ensemble de principes devant permettre d'améliorer leur gestion dans les ministères et les organismes.

22.2 Nous avons constaté, dans le cadre du suivi de nos travaux de 1994 portant sur les efforts du gouvernement fédéral en matière de S–T, que, dans l'ensemble, la mise en oeuvre des éléments nécessaires à l'amélioration de sa gestion avait été lente. Le gouvernement n'a pas entièrement donné suite à certains des engagements qu'il a formulés dans la Stratégie. Le régime de gestion établi pour superviser les efforts du gouvernement fédéral en matière de S–T ne donne donc pas encore les résultats escomptés par ce dernier — à savoir, établir des priorités claires, coordonner les activités et communiquer toute l'information sur le rendement.

22.3 Dans les ministères que nous avons vérifiés, nous avons pu observer que l'état d'avancement des travaux concernant les sept principes de travail de la Stratégie variait considérablement. Toutefois, même les ministères les moins avancés ont fait un pas dans la direction désirée par le gouvernement. Il reste encore du chemin à parcourir, et nous avons au cours de notre suivi cerné trois questions qui doivent faire l'objet d'une attention particulière : la recherche fonction d'un mandat, axée sur les résultats, l'excellence scientifique et le recours aux partenariats.

22.4 La Stratégie commence à donner des résultats, et nous croyons qu'il serait peut–être temps pour le gouvernement de préciser clairement ce qu'il reste à faire — ce que seront les étapes suivantes. Cette approche, combinée à un leadership satisfaisant et à une surveillance continue exercée par le Parlement, contribuerait à faire en sorte que la Stratégie ne devienne pas simplement une autre occasion manquée, comme ce fut le cas pour d'autres efforts du genre déployés au cours des 30 dernières années.

Anciens Combattants Canada

Les pensions d'invalidité

Chapitre 23 - Points saillants

23.1 Le programme des pensions d'invalidité, dont les dépenses annuelles atteignent environ 1,1 milliard de dollars, constitue le plus important programme d'Anciens Combattants Canada. Quelque 151 500 bénéficiaires reçoivent des pensions d'invalidité : 68 000 anciens combattants, 25 500 membres ou anciens membres en temps de paix des Forces canadiennes et 58 000 survivants.

23.2 Les mesures législatives de la réforme des pensions, qui sont entrées en vigueur en septembre 1995, ont entraîné des changements fondamentaux sur le plan des responsabilités imparties au programme des pensions d'invalidité. Le Ministère assume dorénavant de nouvelles fonctions : il offre de l'aide et des conseils à ceux qui demandent une pension d'invalidité et rend les premières décisions en matière de demandes de pension. Le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a été créé en même temps pour entendre les révisions et les appels des décisions.

23.3 Depuis la réforme des pensions, le principal objectif du programme des pensions d'invalidité est de réduire le délai de traitement des pensions. Anciens Combattants Canada et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) ont tous deux réussi à réduire le délai de traitement des demandes de pension d'invalidité et ont, en fait, dépassé les objectifs fixés.

23.4 On pourrait améliorer la qualité et l'uniformité des services assurés pour la préparation des premières demandes, grâce à l'utilisation accrue de documents d'orientation normalisés et à la formation de tous les intervenants. La table des invalidités, qui sert à déterminer la nature et le degré de l'invalidité ouvrant droit à la pension, donne peu d'indications pour évaluer le degré de certaines invalidités. Pour rendre des décisions judicieuses et cohérentes au chapitre des pensions d'invalidité, le Ministère doit améliorer les documents d'orientation qui facilitent les décisions concernant le droit à la pension et l'évaluation.

23.5 Anciens Combattants Canada ne justifie pas ses décisions en matière d'évaluation. Il faudrait que le Ministère et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) analysent régulièrement les motifs d'annulation des décisions relatives aux pensions.

23.6 Anciens Combattants Canada n'utilise pas pleinement le processus ministériel de révision, établi par les mesures législatives de la réforme des pensions afin de permettre une révision plus efficiente de certaines premières décisions, dans un laps de temps moins long que ne l'exigerait une révision officielle devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

23.7 Au cours des dix prochaines années, la clientèle des bénéficiaires de pensions d'invalidité changera considérablement : il y aura une augmentation importante du nombre de membres ou d'anciens membres en temps de paix des Forces canadiennes. Le Ministère doit informer le Parlement de l'évolution de sa clientèle et de la stratégie qu'il entend adopter pour composer avec ces changements.

23.8 Anciens Combattants Canada a attribué une haute priorité à ses projets de l'an 2000. Selon son plan et son calendrier d'exécution, les systèmes essentiels à sa mission devraient être conformes aux exigences de l'an 2000

d'ici la fin de 1998. Toutefois, le Ministère dépend aussi d'autres systèmes d'information, et la défaillance de ces derniers pourrait nuire à l'exécution du programme des pensions d'invalidité.

Revenu Canada

Direction de l'impôt international : la gestion des ressources humaines

Chapitre 24 - Points saillants

24.1 La Direction de l'impôt international de Revenu Canada a été créée en novembre 1991. Elle est le point de convergence de toutes les questions liées aux règles fiscales internationales (sauf les questions législatives), et elle vise à habiliter Revenu Canada à répondre rapidement et de façon cohérente à ces questions.

24.2 Un rapport récent du Comité technique de la fiscalité des entreprises a révélé ce qui suit :

- En 1993, les contribuables ont déclaré à Revenu Canada des opérations transfrontalières entre entités apparentées d'une valeur de 248 milliards de dollars; sur cette somme, 166 milliards de dollars avaient trait à des opérations conclues entre entités apparentées du Canada et des États–Unis.

- En 1995, les placements étrangers directs au Canada représentaient environ 170 milliards de dollars, soit 20 p. 100 de l'actif des entreprises canadiennes. Les placements directs effectués par des Canadiens à l'étranger se chiffraient à près de 140 milliards de dollars, soit 18 p. 100 de l'actif total des entreprises canadiennes.

- Des variations même relativement faibles du revenu attribué au Canada sur les opérations entre entités apparentées risquent de perturber considérablement l'assiette du revenu intérieur.

24.3 Dans ce domaine complexe en pleine croissance, la Direction a besoin d'employés hautement qualifiés, qui possèdent une bonne compréhension des lois fiscales du Canada et de celles d'autres administrations.

24.4 Les lacunes qu'affiche la gestion des ressources humaines à la Direction, alliées aux règles souvent lourdes de gestion des ressources humaines en vigueur dans la fonction publique, ont considérablement retardé le processus de concours pour la dotation des postes, de même que les dernières étapes des nominations. Les candidats qualifiés pour les postes de niveau supérieur dans le domaine des règles fiscales internationales sont rares, et ils sont recherchés dans le secteur privé. Les bons candidats peuvent perdre tout intérêt s'ils doivent attendre longtemps avant de se voir offrir un poste.

24.5 À l'heure actuelle, les postes clés de la Direction — y compris les postes de commandement — sont remplis grâce à des détachements, à des réaffectations et à des nominations intérimaires. Nous craignons que cette approche de dotation puisse donner lieu à un manque de continuité et de stabilité et risque de compromettre gravement la qualité du travail accompli et la capacité de la Direction d'obtenir toutes les recettes possibles et de protéger l'assiette fiscale du Canada.

24.6 Bien qu'elle ait reconnu depuis 1994 la nécessité pressante de se doter d'un plan des ressources humaines, la Direction en est toujours à l'étape d'élaboration d'un plan et de stratégies d'ensemble en matière de ressources humaines, reliés à son plan d'activités. En septembre et octobre 1998, elle a entrepris un certain nombre de démarches qui, une fois parachevées, devraient résoudre quelques–uns des problèmes relevés.

24.7 Les bases de données existantes sur les ressources humaines et le rendement doivent être améliorées et mieux utilisées pour offrir aux gestionnaires l'information nécessaire à la planification des ressources humaines.

24.8 Si le Parlement approuve la création projetée de la nouvelle Agence des douanes et du revenu du Canada, le Ministère deviendra un employeur distinct et assumera la plupart des responsabilités liées à la gestion des ressources humaines. En l'absence d'un plan et de stratégies d'ensemble en matière de ressources humaines, qui soient reliés au plan d'activités de la Direction, la création de la nouvelle Agence ne constituera pas comme telle la solution aux problèmes exposés dans ce chapitre. Il importe que l'analyse, la planification et la mise en oeuvre des initiatives voulues au chapitre des ressources humaines se fassent au plus tôt, afin que la Direction puisse gérer correctement les risques que présentent en elles–mêmes les opérations internationales pour l'assiette fiscale du Canada.

Transports Canada

Les investissements dans les routes

Chapitre 25 - Points saillants

25.1 Au cours des dix dernières années, Transports Canada a consacré environ 1,6 milliard de dollars à des travaux sur les routes provinciales et territoriales. Au moment de notre vérification, le Ministère participait à 24 ententes pluriannuelles de partage des coûts établies avec les provinces et les territoires dans le cadre de ses divers programmes d'investissement dans les routes. Au cours des cinq dernières années, les dépenses annuelles totales effectuées au titre de ces programmes ont atteint en moyenne plus de 200 millions de dollars.

25.2 L'administration de chacune des ententes établies dans le cadre des programmes d'investissement dans les routes relève d'un comité formé d'un fonctionnaire fédéral et d'un fonctionnaire provincial. Les quatre employés ministériels qui représentent les intérêts du gouvernement fédéral au sein de ces comités ont reçu peu de soutien de la part de Transports Canada pour orienter et faciliter leur travail, ou n'en ont pas reçu du tout.

25.3 Lorsque nous avons analysé le rendement de Transports Canada en matière de gestion et d'administration de ses programmes d'investissement dans les routes, nous avons décelé un certain nombre de lacunes importantes. Le Ministère gère et administre ceux–ci comme s'il s'agissait de programmes de subventions plutôt qu'en fonction de ce qu'ils sont en réalité, à savoir des programmes de contributions (ces derniers exigent que l'aide financière soit fonction du rendement et du respect des dispositions de l'entente pertinente). Nous avons constaté l'absence de plusieurs pratiques liées à une saine gestion financière. Nous avons en outre relevé des lacunes en ce qui a trait à l'information communiquée aux décideurs à l'appui des nouveaux programmes proposés. Notamment, l'information relative à l'état des routes n'a pas été communiquée correctement; le Ministère n'a pas évalué, au niveau de décision stratégique, les répercussions environnementales possibles des programmes proposés concernant les routes, alors qu'il était tenu de le faire. Il n'a en outre signalé aucun des mécanismes de financement de rechange utilisés par les provinces ni évalué les répercussions de ceux–ci sur les ententes usuelles relatives au partage des coûts.

25.4 De plus, comme les examens préalables et la surveillance sur les questions environnementales des projets manquaient de rigueur et étaient peu documentés, nous ne pouvions pas conclure que Transports Canada s'était acquitté de ses responsabilités environnementales législatives lors de l'évaluation (examen préalable) de chacun des projets. Qui plus est, nous avons constaté que dans bon nombre de cas, contrairement aux exigences de la loi, les paiements avaient été faits avant que les examens préalables environnementaux n'aient été achevés.

25.5 En dépit des centaines de millions de dollars que Transports Canada a investis dans les routes au cours des dix dernières années, il n'a encore effectué aucune évaluation de ses programmes d'investissement dans ce domaine. La reddition de comptes au Parlement doit être améliorée.

25.6 Transports Canada est à une croisée de chemins. Les provinces pressent le gouvernement fédéral de renouveler ou de confirmer sa position sur les investissements dans les routes. Le ministre des Transports affirme qu'il faut mettre à jour la politique nationale actuellement en vigueur concernant les routes. Transports Canada doit réexaminer la politique nationale des transports routiers et faire des recommandations au gouvernement s'il y a lieu.

La passation des marchés de services professionnels

Certains contrats à fournisseur unique

Chapitre 26 - Points saillants

26.1 Afin de faire en sorte que les principes de valeur optimale et d'accès libre soient appliqués dans la passation des marchés de biens et de services, les règlements de l'État sur l'adjudication des marchés exigent que les marchés dont la valeur dépasse 25 000 $ soient octroyés au moyen d'un processus concurrentiel d'appel d'offres ouvert, sauf dans des circonstances très limitées. Des études menées récemment par notre bureau, de même qu'un rapport produit par le Comité permanent des opérations gouvernementales, révèlent que les ministères ont largement recours à des contrats à fournisseur unique. Cela est très inquiétant parce que le recours à un fournisseur unique est contraire au principe d'accès libre et risque de compromettre l'obtention de la valeur optimale. La valeur totale des contrats de services à fournisseur unique attribués en 1995 était d'environ 1,4 milliard de dollars.

26.2 Nous avons vérifié un échantillon de 26 contrats à fournisseur unique attribués par cinq ministères pour des services professionnels. Nous avons choisi ce genre de contrat parce que des études antérieures nous avaient portés à croire qu'il s'agissait d'un secteur à risque élevé. La plupart des contrats figurant dans notre échantillon ne résisteraient pas, selon nous, à l'examen public. Ils ne témoignent pas non plus d'un respect du principe de liberté d'accès aux possibilités de passation de marchés avec le gouvernement fédéral. La valeur initiale totale de ces contrats atteignait 16 millions de dollars.

26.3 Dans notre échantillon de contrats, nous avons trouvé bon nombre de cas où les analyses des besoins, la définition des exigences et la planification de l'acquisition avaient été inadéquates. Les ministères sous–estiment souvent la nature et la portée des travaux requis, et ils ne précisent pas toujours ce que les entrepreneurs doivent réaliser. Nous avons trouvé peu de preuves de gestion des contrats : il semble que ce soit souvent les entrepreneurs qui déterminent le travail à faire, l'ampleur des efforts à déployer et le point auquel le travail sera considéré comme terminé.

26.4 Les justifications de plus des deux tiers des contrats à fournisseur unique que nous avons vérifiés n'étaient ni conformes aux exceptions permises par le *Règlement sur les marchés de l'État*, ni définies dans la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette pratique donne lieu à un trop grand nombre de « courses à un seul participant ».

26.5 Les ministères octroient de nombreux contrats verbaux qui demeurent longtemps sans confirmation écrite. Le Conseil du Trésor exige que les modalités de tout contrat soient consignées et que le contrat soit signé dès que possible après l'adjudication.

26.6 Dans plusieurs cas, les ministères n'ont pas pu démontrer que leurs gestionnaires avaient, comme l'exige la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, noté et évalué la mesure dans laquelle les entrepreneurs avaient respecté les modalités du marché. En l'absence d'une attestation et d'une documentation appropriées sur les travaux exécutés par les entrepreneurs, la direction des ministères et nous n'avons aucune assurance que ces marchés ont été attribués avec souci d'économie.

26.7 Dans la plupart des marchés que nous avons examinés, les règlements de l'État n'ont pas été suivis. Évidemment, il s'agit là pour nous d'un sujet de préoccupation. En 1997, nous avons examiné le processus d'adjudication des marchés et nous avons conclu que les modalités actuelles pour régir les contrats étaient saines en elles–mêmes. De même, le Comité permanent des opérations gouvernementales a examiné le processus de passation des marchés et a conclu que les règles étaient judicieuses. Le problème que nous avons constaté est le suivant : les ministères passent outre aux règles qui régissent le recours à un fournisseur unique. Qui plus est, ces infractions ne semblent entraîner aucune conséquence importante pour les gestionnaires responsables, ni pour présente leurs ministères. (La présente vérification est la première d'une série, prévue par le Bureau du vérificateur général du Canada, sur la conformité de la passation des marchés.)

Les subventions et les contributions

Certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien

Chapitre 27 - Points saillants

27.1 Pour le Bureau du vérificateur général, une bonne gestion des subventions et des contributions constitue un élément important d'une saine administration publique au gouvernement fédéral. En conséquence, le chapitre présente :

- un aperçu de l'utilisation des subventions et des contributions par les ministères;
- des extraits des observations formulées par le Bureau au cours des 21 dernières années au sujet de l'optimisation des ressources dans le cadre des programmes de subventions et de contributions;
- un cadre de gestion du rendement que nous sommes en train d'élaborer pour les programmes de subventions et de contributions;
- les résultats d'une vérification, pour laquelle ont été utilisés certains éléments de ce cadre, portant sur une sélection de programmes de subventions et de contributions d'Industrie Canada et de Patrimoine canadien.

27.2 Nos vérifications de la gestion des programmes de subventions et de contributions au cours des 21 dernières années nous ont amenés à formuler à de nombreuses reprises les mêmes observations : problèmes de conformité aux autorisations de programme, lacunes dans la conception des programmes, faiblesses au niveau des contrôles, et mesure et communication insuffisantes au chapitre du rendement. Dans l'ensemble, nous avons continué à relever les mêmes problèmes. Plusieurs raisons expliquent la persistance de ces derniers. Elles vont du non–respect par les décideurs des règles régissant les dépenses liées aux subventions et aux contributions, aux piètres pratiques de gestion. Pour régler ce dernier problème, notre Bureau est en train d'élaborer un cadre de gestion du rendement.

27.3 Nous avons constaté que de grandes améliorations pouvaient être apportées à la gestion des programmes que nous avons vérifiés :

- Dans le cas du Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario exécuté par Industrie Canada, nous n'avons trouvé que peu d'éléments pouvant indiquer que le Ministère avait fait preuve d'une diligence raisonnable dans l'approbation du financement de bon nombre de projets.
- Nous formulons les mêmes réserves à l'égard du Programme du multiculturalisme du ministère du Patrimoine canadien. Pour le tiers environ des projets sur lesquels notre vérification a porté, il y a peu d'éléments démontrant que le Ministère a fait preuve d'une diligence raisonnable dans l'approbation des fonds. Nous craignons également que les attentes au sujet du rendement du Programme soient ambiguës; des éclaircissements sont nécessaires pour éviter le dédoublement des efforts déployés par d'autres ministères et par les gouvernements provinciaux.

27.4 Nous avons aussi examiné des accords d'exécution indirecte dans le cadre desquels un ministère fournit des fonds à une organisation de l'extérieur qui, à son tour, les verse aux destinataires désignés. Ces accords exigent des mesures spéciales de reddition de comptes puisque les gestionnaires ministériels ne peuvent exercer une supervision directe et apporter les correctifs qui s'imposent pour obtenir les résultats escomptés. Nous avons constaté qu'Industrie Canada pourrait renforcer l'obligation de rendre compte du rendement dans le cadre de ses accords de contribution avec CANARIE Inc. (Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement) et PRECARN Associates Inc. (Réseau de recherche appliquée préconcurrentielle).

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 28 - Points saillants

28.1 Les progrès réalisés à l'égard des recommandations formulées dans les vérifications antérieures sont des plus variés. Dans certains cas, des mesures sont en cours pour donner suite à toutes les recommandations importantes. Dans d'autres cas, nous constatons que peu de mesures correctives sont prises ou qu'on n'en prend aucune. La plupart des cas se situent entre ces deux extrêmes.

28.2 Voici les secteurs importants qui continuent de nous préoccuper :

- Santé Canada n'est pas en mesure d'assurer une coordination adéquate des activités ni d'intervenir efficacement si un accident nucléaire grave se produit.

- On ne sait pas si le Code de gérance de l'environnement est toujours en vigueur pour les organismes qui ne sont pas tenus de produire une stratégie de développement durable, et il est encore nécessaire de faire participer les sociétés d'État aux efforts d'écologisation du gouvernement.

- Nous avons observé qu'une reconnaissance stratégique adéquate n'est pas toujours effectuée avant le déploiement des missions de maintien de la paix.

- La sensibilisation aux risques potentiels pour la santé, la sécurité et l'environnement que posent les sites contaminés fédéraux et l'absence d'un plan gouvernemental détaillé pour gérer ces risques et les coûts connexes continuent de poser un problème.

- Les systèmes d'information en développement demeurent une source de préoccupations en raison de leur importance, qu'il s'agisse de l'ampleur des investissements ou de leur incidence sur les opérations, et en raison également des retards continus de la mise en oeuvre de certains systèmes.

28.3 Nous avons aussi des succès à signaler :

- Depuis notre vérification de 1996, la gestion du matériel a fait baisser de plus de 480 millions de dollars les stocks déclarés dans quatre ministères.

- La qualité de la gestion de la vérification interne s'est améliorée.

- Revenu Canada a pris des mesures pour s'assurer que les taxes et les droits d'accise sur les marchandises choisies sont correctement établis, perçus et déclarés.

- Des progrès ont été accomplis pour renforcer le contrôle et la responsabilisation de la communauté canadienne du renseignement.

28.4 Nous sommes encouragés par les progrès obtenus et nous recommandons fortement aux ministères et aux organismes de poursuivre leurs efforts pour donner suite à nos recommandations au moyen de mesures correctives jusqu'à ce que toutes les questions importantes aient été résolues.

Autres observations de vérification

Chapitre 29 - Points saillants

29.1 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.

29.2 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.

29.3 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.

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

- les questions qu'Énergie atomique du Canada limitée et le gouvernement du Canada n'ont pas encore réglées doivent l'être;
- la transparence et le Rapport financier annuel du gouvernement;
- inquiétudes au sujet du faible contrôle des ordinateurs prêtés aux employés pour le travail à la maison;
- le besoin urgent de se doter d'un plan global à long terme et à jour pour restaurer et rénover la Cité parlementaire;
- l'équité du régime fiscal canadien.

29.5 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.

Chapitre 19

Le commerce électronique

La conduite des affaires du gouvernement par Internet

Table des matières

	Page
Points saillants	19-5
Introduction	19-7
Le commerce électronique au gouvernement	19-7
Un secteur prédominant de croissance future	19-9
Objet de la vérification	19-10
Observations et recommandations	19-10
Une infrastructure à clé publique	19-10
La solution du gouvernement pour un commerce électronique protégé	19-10
L'élaboration et la gestion de l'infrastructure sont en cours	19-11
Les applications utilisant l'infrastructure à clé publique n'ont pas encore été déterminées ni mises au point	19-14
Il faut une analyse plus approfondie des répercussions pour traiter avec le public	19-15
Autres défis à relever au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre	19-17
Questions juridiques	19-19
L'élimination des limites éventuelles des textes juridiques est en cours	19-19
Une analyse plus approfondie et la recherche d'une solution s'imposent en raison des risques de poursuite	19-20
Intervention nécessaire en vue de l'élaboration d'une orientation et de l'établissement d'infrastructures technologiques communes adéquates	19-21
Il faut un parrain principal pour diriger le commerce électronique au gouvernement	19-21
D'autres efforts sont nécessaires à l'élaboration de normes et de lignes directrices en matière de technologies	19-22
Initiatives de commerce électronique au gouvernement — Un profil	19-25
Bonnes pratiques et leçons éventuelles à en tirer	19-25

Conclusion 19-28

À propos de la vérification 19-30

Pièces

19.1 Le commerce électronique : une chronologie des principaux événements 19-8

19.2 Glossaire d'expressions choisies concernant l'infrastructure à clé publique 19-11

19.3 Comités et Groupe interministériel de mise en œuvre de l'infrastructure à clé publique du gouvernement du Canada 19-13
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

19.4 Quatre initiatives de commerce électronique 19-26
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

Le commerce électronique

La conduite des affaires du gouvernement par Internet

Points saillants

19.1 Les groupes de recherche et les spécialistes de l'industrie des technologies de l'information ont prévu une croissance phénoménale de l'utilisation d'Internet pour faire des affaires. Au gouvernement, Internet offre la possibilité de rationaliser les opérations et d'améliorer la prestation des services, ainsi qu'un autre moyen de faire des affaires. Dans un énoncé de politique, le gouvernement s'était engagé à ce qu'en 1998 le commerce électronique devienne son moyen privilégié de faire des affaires. Pour appuyer son programme « un Canada branché », il a aussi entrepris de devenir un utilisateur modèle de l'inforoute d'ici l'an 2000.

19.2 La vérification a porté sur l'utilisation d'Internet par le gouvernement à des fins internes et externes. Nous avons conclu que des progrès ont été réalisés dans les trois secteurs examinés, secteurs fondamentaux à l'appui du commerce électronique :

- le projet d'infrastructure à clé publique du gouvernement en tant que mesure visant à assurer un commerce électronique protégé;
- le cadre juridique appuyant la conduite des affaires par voie électronique;
- les infrastructures technologiques communes permettant l'interopérabilité et l'accès transparent à l'information et aux services de l'ensemble des ministères et des organismes.

19.3 Néanmoins, nous avons relevé plusieurs risques importants qui pourraient miner le projet d'infrastructure à clé publique du gouvernement. L'élaboration du processus opérationnel utilisant Internet et la mise au point des applications informatiques connexes accusent du retard par rapport au projet. D'autre part, il reste à régler la question de la certification des particuliers, élément nécessaire à la prestation des services externes.

19.4 Le libellé des lois fédérales vise surtout le support papier; on a donc fait des démarches pour le généraliser. D'autres mesures s'imposent afin de gérer les risques de poursuite auxquels le gouvernement pourrait s'exposer par l'utilisation du commerce électronique.

19.5 Il faut un parrain principal pour faire avancer le commerce électronique au gouvernement. Un grand nombre de questions doivent être résolues avant que puissent s'établir des infrastructures communes adéquates pour appuyer la prestation des services entre plusieurs ministères et organismes.

19.6 Si le gouvernement ne s'occupe pas rapidement des risques recensés et des secteurs nécessitant une intervention, il pourrait ne pas atteindre pleinement son objectif de faire du commerce électronique son moyen privilégié de faire des affaires, et l'objectif selon lequel il veut devenir un utilisateur modèle de l'inforoute d'ici l'an 2000 pourrait aussi être menacé.

Introduction

Le commerce électronique au gouvernement

19.7 En général, l'expression « commerce électronique » désigne les activités opérationnelles et les transactions qui sont effectuées par voie électronique. Cela suppose que l'on utilise les technologies de l'information et les télécommunications pour diffuser de l'information, échanger des données et effectuer des transactions financières. L'expression n'est ni unique ni définie de façon précise. Parmi les autres expressions utilisées, on trouve notamment « commerce en ligne », « cybercommerce » et « affaires électroniques ». Le commerce électronique englobe une foule d'outils et de technologies — comme l'échange de données informatisées, le transfert électronique de fonds et Internet — qui appuient de nombreux types d'applications opérationnelles.

19.8 Dans ses documents de consultation publique, le gouvernement fédéral a ainsi défini le commerce électronique :

> Le commerce électronique, qui est au cœur de l'économie de l'information, se définit comme un ensemble de transactions et d'activités commerciales informatiques et électroniques comprenant, en règle générale, le traitement et la transmission de données et de renseignements numérisés.

19.9 Pour le gouvernement, le commerce électronique suppose l'utilisation d'ordinateurs et de systèmes de télécommunications dans une vaste gamme d'activités — allant d'activités internes, comme l'administration et les opérations, à des activités externes, comme la prestation des services au public. Ces activités peuvent être de nature financière, comme le transfert électronique de fonds, ou non financière, comme la transmission ou l'échange de données et d'information.

19.10 Au fil des ans, les initiatives de commerce électronique (voir la pièce 19.1) ont été sanctionnées et appuyées par des comités interministériels formés de cadres supérieurs, tels que le Sous–comité du Comité consultatif supérieur du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion de l'information (SCGI) et le Conseil du renouveau administratif.

Pièce 19.1	1994	1995	1997	1998
Le commerce électronique : une chronologie des principaux événements				
	• Le gouvernement publie le Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information.	• Le Comité consultatif sur l'autoroute de l'information publie son premier rapport qui contient des recommandations sur le rôle du gouvernement à titre d'utilisateur modèle de l'inforoute.	• Dans le discours du Trône, le gouvernement s'engage à faire du Canada le pays le plus branché au monde d'ici l'an 2000.	• Industrie Canada crée le Groupe de travail sur le commerce électronique afin qu'il coordonne l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de commerce électronique.
		• Le gouvernement s'engage à ce qu'en 1998 le commerce électronique devienne son moyen privilégié de conduire les affaires.		• Le gouvernement réaffirme son engagement selon lequel il veut devenir un utilisateur modèle de l'inforoute d'ici l'an 2000.
		• Le document stratégique intitulé *Commerce électronique : la vision et le programme d'action* comporte un rapport d'étape sur les mesures qui doivent être prises à l'échelle du gouvernement pour faire des affaires par voie électronique.		

19.11 En particulier, le Secrétariat du Conseil du Trésor a déterminé que le commerce électronique constituait une initiative clé dans la mise en œuvre du *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information* de 1994. Vers la fin de 1995, le Secrétariat a obtenu l'approbation des ministres du Conseil du Trésor en vue de la mise en œuvre du Plan directeur.

19.12 En décembre 1995, le Secrétariat a écrit à tous les sous–ministres pour les informer que le Conseil du Trésor avait approuvé la mise en œuvre du Plan directeur et qu'il en avait sanctionné les mesures et les initiatives précises. La promotion du commerce électronique comptait parmi ces initiatives. Le Secrétariat a indiqué que le gouvernement avait l'intention d'annoncer publiquement que le commerce électronique serait son moyen privilégié de faire des affaires. De plus, le Secrétariat a formulé l'orientation qui devait permettre d'avoir fait avancer considérablement la conduite par voie électronique des activités internes en 1997 et des activités externes en 1998. La lettre soulignait également que le gouvernement avait l'intention de devenir un utilisateur modèle de l'inforoute. Depuis, le Secrétariat s'est engagé à maintes reprises à ce qu'en 1998 le commerce électronique devienne son moyen privilégié de faire des affaires avec les autres gouvernements, les organisations privées et les Canadiens.

19.13 Dans le discours du Trône de septembre 1997, le gouvernement a pris l'engagement suivant :

> Nous mettrons l'infrastructure de l'information et du savoir à la portée de tous les Canadiens d'ici l'an 2000, ce qui fera du Canada le pays le plus « branché » du monde.

Il a poursuivi en disant que brancher les Canadiens leur donnerait les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour profiter de l'infrastructure du savoir et de l'information qui évolue rapidement au pays. Une nation

branchée est considérée comme un élément important qui permettra aux Canadiens de participer à l'économie mondiale fondée sur le savoir et d'en tirer parti.

19.14 Le Groupe de travail sur le commerce électronique d'Industrie Canada mène la transition vers un « Canada branché ». Au début de 1998, il a énoncé une stratégie en deux volets — national et international — pour faire du Canada un leader en matière de commerce électronique d'ici l'an 2000.

19.15 Le volet national cherchait surtout :

- à amener les entreprises et les consommateurs à avoir confiance dans le commerce électronique;
- à établir au besoin les règles de base pour le marché numérique;
- à brancher les Canadiens à l'économie numérique en améliorant leur accès aux réseaux, en les sensibilisant davantage et en perfectionnant leurs compétences à cet égard.

19.16 Le volet international traitait de la nécessité d'établir un cadre mondial pour faciliter la croissance internationale du commerce électronique. Ce volet devait englober un cadre juridique, des règles pour régir le marché et la mise au point de l'infrastructure. La priorité immédiate pour ce volet était d'appuyer la conférence ministérielle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en octobre 1998 à Ottawa, « Un monde sans frontières : concrétiser le potentiel du commerce électronique mondial ».

19.17 Le volet national traçait également les grandes lignes du rôle que le gouvernement devrait jouer à titre d'utilisateur modèle du commerce électronique. En « se branchant », le gouvernement du Canada deviendrait alors un leader mondial de la transmission d'information et de la prestation de services par Internet. Cet objectif renvoie à une recommandation formulée en 1995 par le Comité consultatif sur l'autoroute de l'information. Il concorde aussi avec l'orientation fixée par le Secrétariat du Conseil du Trésor à la fin de 1995, selon laquelle il fallait que le commerce électronique devienne en 1998 le moyen privilégié pour la conduite des affaires du gouvernement.

Un secteur prédominant de croissance future

19.18 Le gouvernement se sert de nombreuses technologies éprouvées pour remplacer les processus des secteurs de l'administration, des opérations et de la prestation des programmes et des services qui multiplient les formalités écrites et encombrantes. Par exemple, il verse des paiements à des millions de personnes en transférant des fonds par voie électronique dans leurs comptes de banque, ce qui élimine le besoin d'émettre et de traiter des chèques. Les contribuables peuvent soumettre leurs déclarations d'impôt grâce à l'échange de données informatisées, ce qui remplace les déclarations écrites et les documents connexes. En se servant de comptoirs et de centres de services, le gouvernement fournit électroniquement des informations importantes à ses clients, sur place et sans intervention de la part du personnel. En appliquant la norme technique X.400, les employés du gouvernement peuvent échanger des messages par voie électronique (courriel) entre tous les ministères et organismes. Aujourd'hui, le courriel est devenu un moyen de communication aussi important que l'audiomessagerie et le courrier postal.

19.19 Les ouvrages généraux ont montré qu'Internet représente un secteur prédominant de la croissance future du commerce électronique. Même si les statistiques sur l'utilisation d'Internet sont modestes, la croissance enregistrée jusqu'à maintenant a été impressionnante et les possibilités de croissance future sont énormes. Aux États–Unis, le commerce inter–entreprises par Internet a décuplé de 1996 à 1997, moment où il a atteint huit milliards de dollars américains; un groupe de recherche a prévu qu'il atteindra 327 milliards de dollars d'ici 2001, ce qui veut dire qu'il se multipliera par 40. Un autre groupe a estimé que le nombre d'entreprises américaines qui font affaire par Internet passera de 100 000 en 1998 à 600 000 en l'an 2000. Une étude réalisée par l'OCDE en 1997 souligne que les estimations les plus conservatrices du secteur privé prévoient que d'ici l'an 2000, le volume des transactions électroniques effectuées par les réseaux d'information mondiaux aura décuplé. Le commerce inter–entreprises par Internet devrait constituer une force majeure en Amérique du Nord et en Europe au cours des deux prochaines années.

19.20 En servant d'utilisateur modèle de l'inforoute et en poursuivant à l'échelle nationale l'objectif de « brancher les Canadiens », le gouvernement contribue à positionner le Canada dans une économie mondiale fondée sur le savoir. Traiter sur Internet représente un élément clé de la politique par laquelle le gouvernement veut faire du commerce électronique son moyen privilégié de conduire ses affaires. Le commerce électronique présente une occasion de trouver des moyens nouveaux et novateurs d'interaction avec le secteur privé, les autres niveaux de gouvernement et le public en vue de fournir des programmes et des services. Il aidera le gouvernement à répondre aux demandes prévues des utilisateurs externes au fur et à mesure que croissent l'accès et le recours à Internet. Au sein même du gouvernement, le commerce électronique peut être profitable pour l'administration et les opérations, car il permet d'accroître l'efficience et de réduire les coûts.

Objet de la vérification

19.21 La vérification a porté sur l'utilisation d'Internet que fait le gouvernement pour conduire des affaires — tant à l'interne qu'à l'externe — dans le cadre de la politique qu'il a énoncée sur le commerce électronique et de l'engagement qu'il a pris de servir d'utilisateur modèle de l'inforoute.

19.22 La vérification avait pour objet d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement à l'égard des trois principaux secteurs grâce auxquels il pourra faire des affaires par Internet : une infrastructure à clé publique comme moyen d'assurer un commerce électronique protégé; un cadre juridique à l'appui du commerce électronique; et des infrastructures technologiques communes. De plus, nous avons examiné quatre initiatives gouvernementales ayant trait à la prestation des services par voie électronique afin de déterminer les bonnes pratiques et les leçons qui pourraient en être tirées.

19.23 D'autres renseignements au sujet des objectifs, de l'étendue et des critères de la vérification se trouvent à la fin du présent chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Une infrastructure à clé publique

La solution du gouvernement pour un commerce électronique protégé

19.24 Pour passer des opérations écrites traditionnelles au commerce électronique par Internet, les utilisateurs doivent être convaincus que les opérations sont protégées et que l'on répond de façon appropriée à leurs préoccupations au sujet de la protection des renseignements personnels. De nouveaux outils technologiques et de nouvelles mesures de sécurité doivent être élaborés en vue d'appuyer un environnement protégé pour la conduite des affaires par voie électronique.

19.25 Pour que les opérations électroniques soient protégées, des mesures de sécurité différentes doivent remplacer les contrôles traditionnels qui rassurent les utilisateurs. La cryptographie fournit une protection dans quatre secteurs; elle fait en sorte : que les opérations restent confidentielles (*confidentialité*); qu'elles ne soient pas trafiquées (*intégrité*); qu'elles proviennent véritablement de la source déclarée (*authentification*); et que leur existence ne puisse pas être niée par l'auteur (*non–répudiation*). La pièce 19.2 présente un glossaire d'expressions choisies qui ont trait au principaux services crypto–graphiques publics. Ces expressions apparaissent en italique lorsqu'elles sont employées pour la première fois dans le chapitre.

Pièce 19.2

Glossaire d'expressions choisies concernant l'infrastructure à clé publique

Authentification	Assurance selon laquelle l'identité des utilisateurs est définitivement établie, ce qui garantit donc que le message est légitime.
Autorité de certification	Une autorité à laquelle se fient un ou plusieurs utilisateurs pour la délivrance et la gestion des *certificats numériques*.
Autorité de certification centrale	Une première *autorité de certification* fiable qui certifie que les organismes sous sa direction sont des *autorités de certification* accréditées. Elle met en œuvre la *politique de certificat* approuvée et sert de point de référence commun pour la *certification réciproque*.
Certificat numérique	L'équivalent d'un passeport électronique qui contient la clé publique du propriétaire ainsi que des renseignements de base sur l'identité du propriétaire et, facultativement, des renseignements sur l'autorité précise que peut exercer ce propriétaire, conformément à la certification fournie par une *autorité de certification* fiable.
Certification réciproque	Un processus par lequel deux *autorités de certification* s'entendent pour respecter les certificats et les clés de l'autre de manière à ce que leurs utilisateurs puissent communiquer entre eux de façon transparente comme s'il n'existait qu'une structure pour les autorités de certification.
Confidentialité	Une caractéristique de l'information à laquelle n'accèdent que les parties autorisées et personne d'autre.
Énoncé de pratiques de certification	Énoncé détaillé des procédures opérationnelles, des normes et des pratiques utilisées par une *autorité de certification* pour s'acquitter de ses fonctions aux termes de la *politique de certificat.*
Intégrité	Une caractéristique de l'information qui n'a pas été modifiée de manière non autorisée.
Non–répudiation	Suivant la preuve que l'information a été bel et bien envoyée et reçue, l'expéditeur ne peut pas en répudier l'envoi et le destinataire, la réception.
Politique de certificat	Énoncé de politique général régissant les activités d'une *autorité de certification* liées à la gestion de ses clés publiques et des *certificats numériques*.

Source : adapté d'après les documents du Secrétariat du Conseil du Trésor

19.26 En 1995, le gouvernement a déterminé que la nécessité d'une transmission protégée et privée des données constituait une question clé à laquelle il fallait répondre. Sous la direction d'un sous–comité du Conseil du renouveau administratif, on a entrepris des travaux en vue d'établir une infrastructure à clé publique pour le gouvernement. Les principales techniques de cryptographie à clé publique ont recours aux technologies pour chiffrer, déchiffrer et vérifier les données. En plus de la composante technique, une infrastructure est nécessaire pour gérer et coordonner au sein des ministères et des organismes l'administration des régimes de sécurité qui sont liés aux principaux services cryptographiques.

L'élaboration et la gestion de l'infrastructure sont en cours

19.27 Sous la direction du Conseil du renouveau administratif et de son sous–comité, un groupe de travail interministériel a commandé une analyse de rentabilisation en vue de l'élaboration d'une infrastructure à clé publique pour le gouvernement. Les auteurs de l'analyse de rentabilisation ont présenté trois options pour le déploiement des techniques à clé publique et ont recommandé que le gouvernement adopte une solution de portée générale.

19.28 La recommandation a été acceptée par le gouvernement. À la fin de 1995, le Conseil du Trésor a sanctionné le projet d'infrastructure à clé publique du gouvernement du Canada (ICP GC) et a approuvé les besoins connexes de financement. Le projet devait être terminé en 1998 et les ministères devaient pouvoir s'en servir dès décembre 1998. Le Secrétariat, à titre d'organisme de surveillance, a créé et présidé l'Autorité de gestion des politiques

chargée d'énoncer les politiques relatives au projet de l'ICP GC et de fournir un cadre de gestion pour les ministères et organismes participant au projet. En partenariat avec une entreprise privée, le Centre de la sécurité des télécommunications du gouvernement a agi comme maître–d'oeuvre de la mise au point du produit technique. Le Centre s'est aussi vu confier le rôle d'*autorité de certification centrale*, en tant qu'établissement central pour le gouvernement.

19.29 En juillet 1996, le gouvernement a signé un contrat avec une entreprise privée afin qu'elle mette au point un produit d'infrastructure à clé publique (ICP) pour le gouvernement du Canada qui répond aux exigences de celui–ci. En juin 1998, l'entrepreneur a livré un produit d'ICP provisoire. Le Centre de la sécurité des télécommunications s'attendait à ce qu'en décembre 1998, la version provisoire du produit soit acceptée et sanctionnée en vue d'être utilisée par les ministères et les organismes.

19.30 Quatre des six ministères qui ont participé au financement initial du projet utilisaient les premières versions commerciales du produit dans le cadre d'un projet pilote. Ils prévoient passer à la version provisoire du produit d'ICP une fois que le Centre aura donné son approbation temporaire. De plus, un certain nombre d'autres ministères et organismes ont exprimé leur intérêt; certains ont acheté le produit commercial en quantité limitée et s'en servent pour en faire l'essai, surtout pour envoyer des messages internes protégés.

19.31 L'Autorité de gestion des politiques (AGP), établie au début de 1996 pour le projet de l'ICP GC était présidée par le dirigeant principal de l'information par intérim du Secrétariat du Conseil du Trésor. Un nouveau dirigeant principal de l'information a été nommé en mars 1997 et a assumé la présidence en décembre 1997. Même si le problème du passage à l'an 2000, qui est lié à l'utilisation de deux chiffres pour désigner l'année, est devenu la priorité de la Direction du dirigeant principal de l'information, le projet de l'ICP GC a gardé un caractère de priorité stratégique.

19.32 Au début de 1998, on a reconnu que d'autres ressources seraient nécessaires pour faire avancer l'élaboration des politiques et le cadre de gestion du projet de l'ICP GC. Le Secrétariat a créé le Groupe interministériel de mise en œuvre de l'ICP qui, en juillet, disposait d'un effectif d'environ 15 personnes. Le directeur du Groupe est devenu le coprésident de l'AGP. Au début de juillet 1998, quelque onze sous–comités et groupes de travail avaient été créés, engageant plus de 300 employés de divers ministères et organismes (voir la pièce 19.3). En outre, on a créé le Comité directeur interministériel principal, composé de hauts fonctionnaires et assumant un rôle consultatif auprès de l'AGP.

Pièce 19.3 n'est pas disponible, voir le rapport.

19.33 Lorsque nous avons terminé notre vérification au début de juillet 1998, le gouvernement, sous la direction de l'AGP, avait déterminé qu'il fallait huit *politiques de certificat* pour l'ICP GC. Les politiques représentent quatre niveaux d'assurance en matière de sécurité : rudimentaire, de base, moyenne et élevée. L'AGP a aussi dirigé l'élaboration puis l'approbation d'un cadre d'éléments dont il faut tenir compte dans une politique de certificat et dans un *énoncé de pratiques de certification*.

19.34 Les politiques de certificat et les énoncés de pratiques de certification constituent des instruments nécessaires pour guider la mise en œuvre et la gestion d'une infrastructure à clé publique. Ces instruments sont essentiels à la *certification réciproque*, processus grâce auquel les utilisateurs des différentes organisations qui exploitent une infrastructure à clé publique sont assurés qu'ils peuvent faire confiance aux autres. Le Groupe interministériel de mise en œuvre de l'ICP préparait un projet de politiques et s'attendait à ce qu'il soit terminé et prêt pour fins de consultation en août 1998. Une fois que les politiques de certificat auront été adoptées, tous les ministères et organismes qui décideront de participer au projet de l'ICP GC élaboreront des énoncés de pratiques de certification compatibles avec ces politiques.

19.35 En juillet 1998, nous avons constaté que des progrès avaient été réalisés dans divers secteurs du projet de l'ICP GC. Un produit technique provisoire avait été livré et attendait d'être approuvé par le Centre de la sécurité des télécommunications, et le cadre de gestion de la composante infrastructure était en voie d'élaboration. Toutefois,

nous avons aussi observé que plusieurs risques importants pourraient miner le projet. Les paragraphes suivants traitent de ces risques.

Les applications utilisant l'infrastructure à clé publique n'ont pas encore été déterminées ni mises au point

19.36 L'analyse de rentabilisation du projet de l'ICP GC a été préparée de manière à ce que les options puissent être recensées et à ce qu'un plan d'action puisse être recommandé pour la prestation d'une cryptographie à clé publique à titre de mesure permettant le commerce électronique protégé au sein du gouvernement. Par conséquent, les options sont articulées autour des différents moyens d'assurer des services à clé publique. Les travaux appuyant l'analyse de rentabilisation ont porté sur les besoins futurs de services de cryptographie à clé publique. Toutefois, le projet n'a pas vraiment permis de cerner les applications opérationnelles électroniques susceptibles d'utiliser le produit de l'ICP GC lorsqu'il sera prêt et de faciliter la mise au point de celles–ci.

19.37 Lors de la préparation de l'analyse de rentabilisation, un groupe de travail a fait une enquête afin de déterminer l'importance de la demande gouvernementale à l'égard d'une infrastructure à clé publique pour appuyer le commerce électronique. L'enquête a été menée auprès de 26 ministères, organismes et sociétés d'État, représentant environ 15 p. 100 des entités gouvernementales et quelque 60 p. 100 des fonctionnaires fédéraux. En plus du Secrétariat du Conseil du Trésor, environ 14 entités, surtout de grands ministères, y ont répondu. L'enquête visait à faire participer directement les gestionnaires des opérations et le personnel chargé de la planification stratégique des opérations, mais le rapport d'enquête a permis de constater que les réponses de certains ministères avaient été préparées par des techniciens spécialisés en sécurité de l'information. D'après le rapport, même si ces techniciens étaient au courant des objectifs opérationnels stratégiques de leur ministère, il est aussi possible que ce facteur ait influé sur la qualité de l'évaluation de la demande.

19.38 Le rapport d'enquête présentait un résumé de la demande prévue de services de chiffrement et d'autorisation électronique de 1995 à 1999, par type d'utilisateur, à savoir fonctionnaire, entreprise privée et particulier. Les besoins étaient aussi classés par degré de certitude, allant de la demande possible à la demande ferme en passant par la demande probable.

19.39 Les résultats ont permis de prévoir, d'ici 1999, une demande ferme de services de chiffrement et d'autorisation électronique pour environ 45 000 fonctionnaires et 8 000 utilisateurs du secteur privé; aucune demande ferme n'a pu être prévue pour les particuliers. On a toutefois estimé que, d'ici 1999, le nombre d'utilisateurs pourrait dépasser 110 000 chez les fonctionnaires et atteindre 5,5 millions chez les particuliers. Les prévisions de coûts de l'analyse de rentabilisation étaient fondées sur l'information tirée du rapport d'enquête.

19.40 En 1998, le Secrétariat a convoqué plusieurs réunions pour discuter de la demande du produit commercial en vue de planifier une stratégie d'approvisionnement à l'échelle du gouvernement. Beaucoup de ministères et d'organismes se sont dit intéressés, mais la plupart n'étaient pas prêts à s'engager à acheter; le manque d'applications opérationnelles du produit était cité comme un obstacle majeur. La messagerie protégée entre les employés d'une organisation était l'application commune qui a vivement favorisé l'utilisation du produit commercial. Cela correspond aux prévisions faites dans le rapport d'enquête où il est estimé que parmi les 45 000 fonctionnaires utilisateurs qui devaient avoir besoin de services d'ici 1999, quelque 25 000 d'entre eux en auraient besoin pour l'envoi protégé de courriels internes.

19.41 Entre–temps, les gestionnaires et les administrateurs de programme des ministères et des organismes ont envisagé d'autres moyens de fournir des services et ont rationalisé les processus administratifs et opérationnels, la plupart du temps sans tenir compte du projet de l'ICP GC. Grâce aux divers comités interministériels et groupes de travail ainsi qu'aux comités consultatifs principaux et aux comités de surveillance, on est généralement sensibilisé aux différentes applications commerciales et aux initiatives mises de l'avant et on échange de l'information à leur sujet. Pourtant, aucune mesure directe n'a été prise pour coordonner les nouveaux processus opérationnels qui utilisent Internet, avec la mise au point des applications informatiques connexes et des services de cryptographie à clé publique qui les appuient.

19.42 Il y a un risque que le projet de l'ICP GC ne soit pas utilisé à sa pleine capacité au moment de la livraison. À notre avis, sans intervention directe, il est improbable que les processus opérationnels utilisant Internet et les applications informatiques connexes soient prêts lorsque les services de cryptographie à clé publique deviendront accessibles et seront officiellement approuvés à des fins d'utilisation au sein du gouvernement. Même si le problème du passage à l'an 2000 a préséance, il faut prendre des mesures pour encourager les gestionnaires de programme et les planificateurs des opérations du gouvernement à considérer l'utilisation d'Internet comme un autre moyen de fournir des services. De plus, les applications risquent aussi de viser les processus administratifs et opérationnels internes alors que le *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information* prévoyait aussi la prestation des services externes par voie électronique.

Il faut une analyse plus approfondie des répercussions pour traiter avec le public

19.43 Les utilisateurs des services cryptographiques à clé publique doivent être enregistrés avant de pouvoir être reconnus comme des utilisateurs. Ils sont enregistrés seulement une fois que leur identité, le niveau d'autorité et le niveau d'assurance requis sont validés. Des *certificats numériques* uniques sont délivrés aux utilisateurs enregistrés. L'organisme qui délivre et gère ces certificats est l'*autorité de certification*. À l'instar de passeports électroniques, les certificats identifient les abonnés précis ainsi que leur niveau d'autorité et d'assurance. Ils appuient le processus de chiffrement, de déchiffrement et de vérification des données transmises. Les échanges entre utilisateurs relevant de la même autorité de certification devraient pouvoir se faire en toute sécurité.

19.44 À une époque où les réseaux publics sont ouverts, les utilisateurs relevant de différentes autorités de certification devront avoir des relations les uns avec les autres et certaines transactions devront se faire dans un environnement protégé. La confiance dans le système peut être maintenue seulement si les autorités de certification se font mutuellement confiance. Cette confiance peut être renforcée par la certification réciproque, processus par lequel le régime de sécurité et l'administration des certificats numériques sont vérifiés. La certification réciproque suppose également l'harmonisation des niveaux d'assurance pour les transactions.

19.45 Le processus de certification réciproque est technique et complexe et soulève des problèmes de gestion entre différentes organisations gouvernementales. C'est l'une des principales raisons qui pousse le gouvernement à élaborer de strictes politiques de certificat et la composante infrastructure de son projet de l'ICP GC. Le fait d'élargir les services de cryptographie à clé publique au–delà du gouvernement et de les faire entrer dans le domaine public complique encore le processus. Il soulève également beaucoup d'autres questions.

19.46 En voici un exemple. Logiquement, un fonctionnaire serait enregistré soit par sa propre organisation, soit par une autre entité gouvernementale chargée de cette responsabilité. Or, pour ce qui est des particuliers, la question de savoir qui est l'autorité de certification n'est pas évidente, pas plus qu'elle n'est dénuée d'intérêt.

19.47 Si le gouvernement devait se charger de certifier les particuliers, il pourrait demander à tous les ministères et organismes d'enregistrer les particuliers qui utilisent leurs propres programmes et services ou de mettre sur pied un point de service unique qui enregistrerait les particuliers pour toutes leurs transactions avec différents ministères et organismes, ou encore avoir recours à une combinaison des deux possibilités. Par ailleurs, le gouvernement pourrait demander aux particuliers de s'enregistrer auprès d'autorités de certification du secteur privé et il pourrait faire la certification réciproque avec l'aide de ces autorités pour assurer des transactions commerciales électroniques protégées entre le gouvernement et le public.

19.48 Chaque option comporte des avantages, des inconvénients et des conséquences. Une approche « chacun pour soi » entraînerait des chevauchements et ferait augmenter les coûts. De plus, les particuliers seraient peut–être obligés d'avoir de nombreux certificats numériques pour recevoir des services du gouvernement ou pour faire des transactions avec lui. Le concept « un utilisateur, un certificat » est au cœur du problème — ce qui veut dire qu'un particulier obtiendrait et utiliserait un seul ensemble de certificats pour faire des affaires avec le gouvernement. Quelle que soit la politique éventuelle du gouvernement sur la délivrance des certificats, certains particuliers s'attendraient à ce que le gouvernement fasse tout son possible pour réduire au minimum le nombre de certificats dont ils ont besoin.

19.49 En revanche, demander à une seule organisation gouvernementale d'agir comme autorité de certification des particuliers pourrait soulever des questions en matière de protection des renseignements personnels et exposer l'État à des risques de poursuite. Il faudrait alors garder en un seul endroit une forte concentration de données personnelles sous forme électronique; la certification d'un particulier par le gouvernement s'exposerait au risque de mauvaises utilisations ou d'abus.

19.50 Si le gouvernement faisait appel à des autorités de certification du secteur privé, les particuliers s'enregistreraient auprès de celles–ci et le gouvernement aurait à prévoir des mesures de certification réciproque avec chacune d'elles. Cela compliquerait les choses et pourrait soulever un défi de taille. De plus, le gouvernement aurait à régler des questions de principe, comme celle de savoir s'il faudrait choisir des autorités de certification du secteur privé pour la certification réciproque ou limiter leur nombre et celle de savoir, le cas échéant, dans quelle mesure le gouvernement devrait inciter le secteur privé à investir dans ce domaine.

19.51 Une autre question : les coûts éventuels pour le public. Peu importe l'autorité de certification choisie, le particulier devra engager des coûts pour son enregistrement initial, pour le maintien de sa certification et, au besoin, pour les changements et les renouvellements. S'il s'agissait d'un service gouvernemental, la mesure dans laquelle les coûts seraient recouvrés au moyen de frais d'utilisation serait une question de politique; s'il s'agissait d'un service du secteur privé, le public se verrait probablement imposer des frais. Ces facteurs influeront sur les services que le gouvernement souhaite offrir par voie électronique, et celui–ci devra les étudier avec soin.

19.52 Alors que l'enquête sur la demande effectuée à l'appui du projet de l'ICP GC a prévu une demande importante de services de chiffrement et d'autorisation de la part du public, son architecture technique est surtout axée sur les ministères et les organismes. L'Autorité de gestion des politiques et les prestataires éventuels de services du secteur privé ont peu dialogué avant 1998. Ce n'est qu'au cours des derniers mois que les répercussions de la certification du public ont commencé à faire l'objet d'analyses. Dans un rapport qu'il a préparé en mai 1998, un groupe de travail interministériel a recommandé que des ressources soient affectées aux fins d'une évaluation en profondeur, d'une analyse de faisabilité et de la détermination d'une option privilégiée pour l'enregistrement des utilisateurs externes.

19.53 La question de la certification des particuliers est complexe et comporte des répercussions importantes. Si le gouvernement ne la règle pas rapidement, d'autres options pourraient surgir et compliquer par la suite la coordination d'une approche commune. Cela pourrait gravement compromettre le rendement de ce que le gouvernement a investi dans le projet de l'ICP GC et restreindre la portée des affaires protégées que le gouvernement pourrait faire par Internet.

Autres défis à relever au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre

19.54 La certification réciproque à clé publique est nouvelle et complexe, et il reste à en faire la démonstration dans des applications réelles. Elle exige une discipline stricte et un respect absolu des politiques de certificat et des énoncés de pratiques connexes. Au gouvernement, l'architecture technique actuelle s'articule autour de sept autorités de certification au niveau ministériel, le Centre de sécurité des télécommunications agissant comme établissement central chargé de la certification réciproque. Le projet de politiques de certificat est toujours en voie d'élaboration et il reste encore à être adopté par les autorités de certification. L'application de la certification réciproque pourrait poser un défi important au niveau de la mise en œuvre du projet de l'infrastructure à clé publique du gouvernement.

19.55 Nous avons aussi remarqué que l'élaboration du produit accuse des retards. Le contrat initial prévoyait la livraison du produit technique en 1998, à un moment qui aurait donné au gouvernement le temps de l'accepter et d'en approuver le déploiement vers la fin de l'année.

19.56 L'entrepreneur a livré une version provisoire en juin. Selon l'information obtenue du Centre de la sécurité des télécommunications, une mise à jour serait faite à l'automne et la version devrait être approuvée temporairement aux fins d'utilisation en décembre 1998. D'après le Centre, la version provisoire du produit est mise à l'essai pour

les niveaux d'assurance rudimentaire et de base, et peut–être pour le niveau d'assurance moyenne. Un produit final supportant tous les niveaux d'assurance est maintenant attendu pour l'été de 1999 et l'acceptation et l'approbation finales du gouvernement, vers la fin de la même année.

19.57 De plus, les normes applicables aux produits cryptographiques évoluent. Par l'intermédiaire du projet de l'ICP GC, le gouvernement a adopté certaines normes techniques qui permettent l'interopérabilité de différentes technologies au sein du gouvernement. Ces normes ne sont pas sanctionnées par une organisation de normalisation accréditée et elles sont soumises aux forces du marché. Comme les normes évoluent, elles risquent d'être supplantées par d'autres, ce qui occasionnerait des retards supplémentaires dans l'élaboration du produit et entraînerait peut–être des incompatibilités avec certains partenaires commerciaux et des segments du secteur privé.

19.58 Selon les estimations de l'analyse de rentabilisation effectuée à l'appui du projet, les coûts totaux pour 16 ministères se situaient à environ 35 millions de dollars pour la période de cinq ans se terminant en 1999 et les coûts ultérieurs de fonctionnement continu atteignaient environ quatre millions de dollars par année. Les estimations n'incluaient pas les coûts éventuels des mises à niveau, de la maintenance et du soutien. Dans un secteur en évolution aussi rapide que celui de l'ICP, la sous–évaluation des coûts de fonctionnement annuels peut être importante. De plus, l'analyse de rentabilisation portait principalement sur l'utilisation de la cryptographie au sein du gouvernement. Les estimations ne tenaient pas compte des coûts liés à la certification des particuliers ni de la possibilité qu'il faille financer les autorités de certification du secteur privé ou partager les coûts avec elles. Si les estimations ne reflètent pas les coûts entiers d'un projet, il sera difficile d'évaluer le rendement et d'en faire rapport à une date ultérieure. En outre, cela peut mettre en doute le rendement prévu de l'investissement du projet.

19.59 Les risques et les défis que nous avons notés peuvent gravement compromettre la mesure dans laquelle l'infrastructure à clé publique permettra d'assurer un environnement protégé pour le commerce électronique. Ils peuvent miner la politique selon laquelle le gouvernement veut faire du commerce électronique son moyen privilégié de conduire des affaires ainsi que son objectif de devenir un utilisateur modèle de l'inforoute.

19.60 Le gouvernement devrait prendre rapidement des mesures pour recenser et élaborer les applications qui nécessitent la transmission protégée de données. Il devrait demander aux gestionnaires des opérations et de programme des ministères et des organismes de participer directement aux travaux du Groupe interministériel de mise en œuvre de l'infrastructure à clé publique du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi qu'au projet sur l'infrastructure à clé publique du gouvernement du Canada en vue d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure pour appuyer le commerce électronique protégé dans l'ensemble du gouvernement.

19.61 Le gouvernement devrait régler simultanément la question de la certification des particuliers et celle de l'élaboration du produit technique et du cadre de gestion de l'infrastructure à clé publique, notamment consulter le secteur privé et les autorités de certification éventuelles du public.

19.62 Le gouvernement devrait gérer les risques déjà décelés et les autres risques au fur et à mesure qu'ils se poseront. Il devrait surtout :

- **mettre en œuvre de petites applications le plus tôt possible pour montrer que la certification réciproque entre un petit nombre d'autorités de certification gouvernementales est viable et que différentes plates–formes technologiques peuvent fonctionner les unes avec les autres;**
- **suivre de près l'évolution des normes pour faire en sorte que son infrastructure à clé publique y reste conforme;**
- **élargir la portée des estimations de coûts de l'analyse de rentabilisation de manière à mieux évaluer le rendement de l'investissement et à fournir un fondement approprié pour la prise de décisions et la communication de l'information sur le rendement.**

Réponse du gouvernement : *Nous sommes heureux que le vérificateur général ait entrepris une vérification du commerce électronique. Le commerce électronique ou la prestation des services par voie électronique constituera*

l'un des principaux moyens utilisés pour améliorer les services offerts aux Canadiens. C'est un secteur en évolution constante étant donné les avancements technologiques rapides qui s'y produisent. Depuis juillet, moment où la vérification a pris fin, des progrès ont été réalisés dans de nombreux domaines.

Nous sommes d'accord pour dire qu'il faut faire participer les gestionnaires des opérations et de programme au projet d'infrastructure à clé publique du Secrétariat du Conseil du Trésor, et des consultations avec ces groupes sont en cours. L'inventaire récent des activités liées à l'ICP dans l'ensemble du gouvernement dresse la liste d'une centaine d'activités prévues ou en cours. La consultation et l'échange d'information se poursuivront. Un comité de niveau supérieur composé de gestionnaires des opérations venant de partout au gouvernement assure aux gestionnaires de programme un leadership dans ce domaine.

Des consultations avec les provinces et le secteur privé sur des questions comme la certification des particuliers et la certification réciproque sont en cours. Le Conseil des dirigeants principaux de l'information du secteur public, créé en mars dernier, examine ces questions dans le contexte d'une approche harmonisée pour la mise en œuvre de l'ICP à l'échelle du Canada. Le modèle proposé pour la politique de certificat de l'ICP GC est actuellement examiné par des organisations publiques et privées.

La mise en œuvre initiale de l'ICP dans sept ministères visait à répondre aux besoins internes de ceux–ci. Elle s'est faite dans le cadre d'un projet officiel et, à ce titre, elle est gérée par le Centre de la sécurité des télécommunications. Le passage du gouvernement à la prestation des services par voie électronique se fera dans le cadre de nombreux projets et sera géré par des ministères individuels. Le Secrétariat du Conseil du Trésor assurera la coordination et la surveillance de ces initiatives, mais il veillera à ne pas compromettre l'obligation de rendre des comptes qui incombera aux gestionnaires de projet individuels.

L'approche générale pour le projet d'infrastructure à clé publique est d'utiliser un logiciel de série. C'est une approche rentable qui assure une plus grande compatibilité qu'une approche personnalisée. Le Groupe interministériel de mise en œuvre de l'ICP suit de près l'évolution des normes en vue d'assurer une conformité continue. Grâce aux consultations avec d'autres organismes canadiens et internationaux, le gouvernement se tient au courant des tendances et des activités dans ce domaine.

Les ministères prépareront des analyses de rentabilisation, non pas pour l'ICP comme telle, mais pour des applications adaptées à l'ICP qui visent à répondre à des besoins opérationnels précis. Ces applications permettront aux ministères de faire des affaires en toute sécurité à l'intérieur du gouvernement, entre administrations et avec les Canadiens. L'approche du gouvernement est de parachever la phase 1, soit mettre en place l'infrastructure pour appuyer les applications adaptées à l'ICP au fur et à mesure qu'elles seront mises au point et déployées.

Questions juridiques

L'élimination des limites éventuelles des textes juridiques est en cours

19.63 En 1995, le Conseil du renouveau administratif a confié à un groupe de travail la tâche de déterminer et de régler les questions juridiques liées à la stratégie gouvernementale en matière de sécurité de l'information électronique. Son rapport traçait un aperçu des diverses questions juridiques qui se posaient. En mars 1996, le ministère de la Justice a mandaté le Secrétariat au commerce électronique pour qu'il fournisse des avis juridiques sur les technologies du commerce électronique. Le secrétariat précité a reconnu qu'il n'y avait aucun cadre juridique distinct pour le commerce électronique et que l'on devrait peut–être adapter à la conduite des affaires par voie électronique les cadres juridiques et opérationnels d'une époque où la numérisation n'existait pas. On a proposé un cadre juridique qui visait trois objectifs :

- rendre les dispositions législatives neutres au point de vue des supports exigés (faire en sorte qu'elles s'appliquent à tous les supports);

- veiller à la reconnaissance de l'autorisation électronique protégée;
- revoir les règles de la preuve pour les dossiers électroniques.

19.64 Le ministère de la Justice a examiné les lois fédérales pour voir si leur libellé visait surtout le support papier. Au terme d'une recherche électronique à partir de mots clés comme « formulaires », « notarié » et « écrit », le Ministère a constaté que ces mots se trouvaient dans 330 des quelque 600 lois.

19.65 À la suite de l'examen, le Ministère a déterminé que la rédaction de dispositions générales ou globales serait plus efficiente et permettrait une plus grande uniformité que la modification individuelle des lois. Entre autres, les dispositions générales serviraient d'outil pour interpréter les lois existantes de façon neutre au point de vue des supports. Elles offriraient une option supplémentaire et n'empêcheraient pas l'utilisation des mécanismes axés sur le support papier en vertu des lois existantes.

19.66 De plus, le ministère de la Justice a déterminé que la *Loi sur la preuve au Canada* devait être modifiée de manière à permettre que des dossiers électroniques soient déposés en preuve. Le groupe de travail de 1995 a aussi établi la nécessité éventuelle d'examiner et de modifier cette loi.

19.67 Au début de mai 1998, le Ministère a diffusé un document de travail intitulé « Facilitation du commerce électronique : lois, signatures et preuve ». Le document faisait état de ce que le Ministère se proposait de faire, comme il est indiqué aux paragraphes 19.65 et 19.66, pour éliminer les limites éventuelles qu'il avait recensées. Il prévoyait terminer ses consultations à la fin de l'été. À la suite de notre vérification, le Ministère nous a fait savoir que le gouvernement l'avait autorisé à rédiger les amendements et que le projet de loi serait prêt à être déposé à la Chambre des communes à l'automne de 1998.

19.68 Par ailleurs, le Ministère travaille avec les provinces et les territoires en vue d'élaborer une approche harmonisée. Il participe au projet sur le commerce électronique de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada. La Conférence avait notamment envisagé d'approuver de façon définitive vers la fin août son projet de loi intitulé *Loi uniforme sur la preuve électronique*; l'essentiel de ce projet de loi était incorporé dans les modifications proposées pour la *Loi sur la preuve au Canada*.

Une analyse plus approfondie et la recherche d'une solution s'imposent en raison des risques de poursuite

19.69 Le commerce électronique protégé par Internet constitue un autre moyen de faire des affaires. Toutefois, des pertes et des dommages peuvent se produire en raison d'ignorance, de négligence, d'abus ou de tentative délibérée d'abus et entraîner des risques de poursuite. La prestation des services gouvernementaux par voie électronique s'accompagne de nouveaux dangers qui sont susceptibles d'exposer l'État à des risques de poursuite.

19.70 La nécessité de composer avec ces risques éventuels de poursuite a été généralement reconnue. En plus des lois, le cadre juridique comprend d'autres instruments comme les protocoles d'entente, les ententes contractuelles et les politiques de certificat qui constituent le fondement de la certification réciproque. Les premières analyses effectuées par le Sous–comité des questions politiques et juridiques ont révélé que ces instruments pouvaient être utilisés pour limiter les risques de poursuite de l'État. Néanmoins, il reste à déterminer l'importance des risques de poursuite, s'il y en a, dans les cas où il n'existe aucune relation contractuelle et où les tiers choisissent de se fier à l'information du gouvernement.

19.71 Par conséquent, les membres de la communauté juridique du gouvernement ont proposé que chaque application articulée autour de l'infrastructure à clé publique soit précédée d'une évaluation des risques et des menaces au point de vue juridique. L'évaluation déterminerait et établirait la vulnérabilité sur le plan juridique de manière à ce que cette dernière puisse être réglée en conséquence, grâce à divers instruments du cadre juridique. L'Autorité de gestion des politiques a aussi incité les participants au projet de l'ICP GC à proposer divers scénarios qui pourraient être utilisés pour analyser plus à fond les questions de responsabilité.

19.72 Le gouvernement devrait veiller à ce que les risques de poursuite soient recensés et réglés au fur et à mesure qu'il entreprendra de nouvelles initiatives en matière de commerce électronique.

Réponse du gouvernement : *De nouvelles dispositions législatives fourniront un cadre pour le commerce électronique. Le gouvernement est conscient des préoccupations au sujet des risques de poursuite. Il veillera à ce que les ministères soient sensibilisés à toutes les répercussions juridiques du commerce électronique, y compris les risques de poursuite éventuels, et à ce qu'ils gèrent ces risques en conséquence.*

Intervention nécessaire en vue de l'élaboration d'une orientation et de l'établissement d'infrastructures technologiques communes adéquates

19.73 Le *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information* prévoyait que le gouvernement utiliserait les technologies de l'information non seulement à l'interne, mais aussi pour offrir ses services au public par voie électronique. L'accès transparent aux services devra être soutenu par des infrastructures technologiques communes, de manière à ce qu'il y ait interopérabilité entre les diverses plates–formes technologiques des différents ministères et organismes, c'est–à–dire qu'elles puissent fonctionner facilement les unes avec les autres.

Il faut un parrain principal pour diriger le commerce électronique au gouvernement

19.74 Pour que le gouvernement réussisse en 1998 à faire du commerce électronique le moyen privilégié de conduire ses affaires, il aurait été raisonnable de s'attendre qu'il fasse suivre son annonce publique de 1995 par un plan stratégique, qui aurait été dirigé par un parrain principal et coordonné avec les plans et les interventions des ministères et des organismes.

19.75 Sous la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor, un document stratégique intitulé *Commerce électronique : la vision et le programme d'action* a été préparé en 1995 afin d'orienter l'initiative en matière de commerce électronique. Le document énonçait plusieurs initiatives et désignait un certain nombre de ministères et de groupes de travail qui devaient y donner suite. En raison du roulement du personnel et des changements de priorités au Secrétariat, de nombreuses initiatives n'ont toutefois pas été poursuivies après 1996.

19.76 Au début de juillet 1998, il n'y avait ni stratégie globale ni plan pour mettre à jour le document stratégique de 1995 et pour orienter le gouvernement vers son objectif. Rien ne précisait ce qui devait être accompli en 1998 ou ce que supposait le rôle d'utilisateur modèle d'ici l'an 2000. En outre, il n'existait pas de définition commune du commerce électronique au gouvernement. Les ministères et les organismes ont élaboré diverses initiatives en la matière, mais aucun effort de coordination n'a été déployé. Même si un comité interministériel de sous–ministres a demandé que les progrès du commerce électronique au gouvernement soient surveillés et que des données précises soient recueillies, rien n'a été fait en ce sens.

19.77 Le principal effort du Secrétariat pour faire avancer le commerce électronique au gouvernement a été déployé par son groupe de mise en œuvre de l'ICP. Les services de cryptographie sont indispensables pour inspirer la confiance dans le commerce électronique protégé, mais ce ne sont pas des services essentiels pour tous les types de transactions internes et externes du gouvernement. Par exemple, on a dit avoir besoin, pour une seule des quatre initiatives que nous avons examinées, des services assurés au moyen de l'infrastructure à clé publique du gouvernement.

19.78 Les ministères et les organismes font progresser leurs propres initiatives en matière de commerce électronique. Toutefois, pour que le commerce électronique progresse à l'échelle du gouvernement, il faut qu'un parrain principal évalue les progrès du gouvernement et établisse l'orientation future. Sans ce parrain, le gouvernement risque de ne pas atteindre l'objectif de sa politique ni de respecter son engagement, à savoir devenir un utilisateur modèle. Fait encore plus important, l'objectif envisagé dans le *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information* pourrait ne pas être pleinement atteint.

D’autres efforts sont nécessaires à l’élaboration de normes et de lignes directrices en matière de technologies

19.79 Au Secrétariat, la Direction du dirigeant principal de l’information est responsable de la formulation des normes pour l’ensemble du gouvernement. Les normes formulées par le Secrétariat sont promulguées à titre de normes du Conseil du Trésor sur la technologie de l’information (NCTTI) et font partie des politiques du Conseil du Trésor qui s’appliquent à l’ensemble du gouvernement.

19.80 Dans le cadre du projet de l’infrastructure à clé publique du gouvernement, la définition et l’adoption de normes ouvertes à l’appui de la certification réciproque et du recours aux services de cryptographie progressent. Par exemple, des normes sont établies pour les annuaires électroniques au gouvernement de manière à ce que les autorités de certification puissent y inclure des certificats électroniques permettant au gouvernement ou aux particuliers d’y accéder.

19.81 Cependant, les efforts d’actualisation des NCTTI sont lents. Il faut des normes technologiques pour appuyer les infrastructures communes de sorte que différentes plates–formes technologiques puissent fonctionner entre elles. Les infrastructures communes facilitent l’accès transparent par le public à l’information et aux services de différents ministères et organismes. Dans le chapitre 16 de notre rapport de 1996, nous soulignions que de nombreuses NCTTI étaient d’une pertinence douteuse et qu’elles étaient supplantées par des normes de fait dans l’industrie des technologies de l’information. Au cours de la présente vérification, nous avons remarqué que la nécessité d’adopter des normes à l’appui d’infrastructures communes avait fait l’objet de discussions à de nombreuses tribunes interministérielles. Mais rien n’a été fait pour déterminer les types de normes nécessaires et les normes précises que le gouvernement devrait adopter.

19.82 Grâce aux travaux d’un comité interministériel, le Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé un guide sur Internet. Le guide est accessible sur Internet et fournit des orientations techniques pour la création de sites Web. Nous avons constaté que l’ampleur des orientations pourrait être élargie et que plus d’importance pourrait être accordée à l’utilisation du guide par les ministères et les organismes.

19.83 Le guide contient principalement des orientations techniques pour la création de sites Web. Il contient aussi des orientations pour aider les utilisateurs des ministères et des organismes à tenir compte du principe gouvernemental de « présentation uniforme » et de « facilité d’utilisation ». Le principe de présentation uniforme veut que les sites Web partagent certaines caractéristiques communes de manière à ce que les particuliers puissent facilement déterminer qu’ils consultent un site Web du gouvernement. Le principe de facilité d’utilisation veut que la navigation sur les sites soit facile pour que les utilisateurs puissent accéder à l’information rapidement et efficacement. Toutefois, ni ce guide ni d’autres guides ne fournissent d’orientation sur des questions comme l’analyse de l’incidence d’un service Internet sur les utilisateurs et l’examen des préoccupations liées à la sécurité et à la protection des renseignements personnels.

19.84 Nous avons aussi constaté que l’accès au guide du Secrétariat sur Internet ainsi que son utilisation ne faisaient pas l’objet d’un suivi et qu’il n’existait pas de mécanisme de rétroaction. La longueur du guide ne facilite pas sa consultation sur Internet, et aucune copie papier n’a été distribuée.

19.85 En 1995, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a reçu l’approbation en vue d’établir un site Internet pour le Canada qui assurerait au gouvernement fédéral une présence sur Internet. Ce site devait aussi fournir un accès à guichet unique à l’information et aux services du gouvernement. Le concept de guichet unique a été abordé dans le Plan directeur en 1994 et appuyé par le Conseil consultatif sur l’autoroute de l’information, dans son rapport de 1995. Le site à l’adresse http://www.canada.gc.ca est entré en service en décembre 1995. Son utilisation a presque décuplé, passant d’environ 500 000 visites par mois au début de 1996 à environ cinq millions de visites par mois au début de 1998.

19.86 Le site Internet du Canada a donné suite à l’exigence initiale de fournir un point commun d’accès à l’information gouvernementale. Pourtant, le site n’est pas convivial et il ne facilite pas un accès transparent aux divers services gouvernementaux, surtout les services qui concernent plus d’un ministère ou plus d’un organisme.

Dans la plupart des cas, un utilisateur doit savoir exactement quel ministère ou organisme fournit un service particulier pour pouvoir y accéder. Depuis sa mise en œuvre, le site est demeuré statique; les changements se sont limités à la maintenance courante. Le Ministère nous a informés qu'il est conscient des lacunes du site et qu'il a l'intention d'y remédier. Sous réserve de la disponibilité des ressources, il compte adopter, pour le site, une orientation axée sur le client. Le Ministère nous a signalé que, depuis la fin de la vérification, on fait des démarches pour aider les utilisateurs à consulter les renseignements sur le site Internet du Canada.

19.87 Deux ans et demi après la diffusion de l'énoncé de politique sur le commerce électronique, il n'y a toujours pas de parrain principal pour définir une orientation future, et il reste beaucoup de questions à régler pour arriver à l'infrastructure commune nécessaire.

19.88 Le gouvernement devrait nommer un parrain principal qui aurait pour mission de faire progresser, au sein de l'administration fédérale, l'utilisation du commerce électronique et de faire du gouvernement un utilisateur modèle de l'inforoute. Il devrait notamment songer à prendre les mesures suivantes :

- **définir le commerce électronique au gouvernement;**
- **élaborer une stratégie et prévoir une orientation pour le commerce électronique au–delà de 1998, en précisant les produits et services à fournir et les dates de livraison;**
- **répartir les responsabilités, en définissant clairement les rôles et les mandats des personnes désignées et en les appuyant au moyen des pouvoirs et des ressources nécessaires;**
- **assurer la surveillance et suivre les progrès;**
- **communiquer périodiquement de l'information sur le rendement au Parlement.**

19.89 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait intensifier ses efforts en vue d'établir et d'adopter les normes technologiques qui appuieront les infrastructures communes au gouvernement. Il devrait voir à ce que les normes à l'appui de l'infrastructure à clé publique du gouvernement soient en place et à ce qu'elles soient respectées lorsque le produit cryptographique sera prêt à être déployé.

Réponse du gouvernement : *En avril de cette année, le gouvernement a indiqué qu'afin de mieux respecter son engagement à l'égard des principes visant l'amélioration du service, il avait établi, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, un nouveau secteur dont le mandat était de se concentrer sur les moyens à utiliser à l'échelle du gouvernement pour améliorer les services offerts aux Canadiens. La création de ce nouveau secteur s'est inscrite dans les efforts continus et concentrés que déploie le Secrétariat pour que le commerce électronique devienne le moyen privilégié par le gouvernement de conduire les affaires. Le nouveau secteur axe ses activités sur la priorité du gouvernement, c'est–à–dire « brancher » tous les Canadiens et mettre l'infrastructure de l'information à la disposition de tous les Canadiens d'ici l'an 2000. Les canaux de la prestation des services par voie électronique incorporeront et utiliseront l'infrastructure à clé publique, le cadre juridique et les infrastructures technologiques communes qui sont visés par la présente vérification.*

Récemment, le Premier ministre a indiqué que le gouvernement appuyait le commerce électronique en disant que : « Le gouvernement fédéral n'est pas le seul à s'attaquer aux grandes questions relatives au commerce électronique. Avec le monde des affaires, les consommateurs et les autres paliers de gouvernement, nous progressons sur divers plans intéressant le commerce électronique, et je mentionne ici la fiscalité, la propriété intellectuelle, le droit à la vie privée, le cadre juridique et la politique en matière de cryptographie. »

Il convient de noter que la fonction de parrain est une responsabilité générale du gouvernement, les ministères jouant un rôle important. La fonction principale de parrain relève de plus d'un seul ministère ou sous–ministre. Le commerce électronique représente une nouvelle façon de faire des affaires et exige de nouvelles approches. Les questions sont horizontales et intéressent tous les ministères. Il est important de reconnaître cette responsabilité horizontale.

Les progrès du gouvernement en matière de commerce électronique seront communiqués dans le Rapport sur les plans et les priorités *et dans le* Rapport sur le rendement *du Secrétariat du Conseil du Trésor.*

Le gouvernement tient compte de la nécessité d'avoir des normes en matière de technologies de l'information. Les principales normes technologiques pour la messagerie protégée, les annuaires, les « cartes à mémoire » et les documents font l'objet d'un examen en vue d'être adoptées ou proposées pour adoption. L'établissement de normes supplémentaires à l'appui de l'ICP se fera selon les besoins et en fonction de la priorité relative de ces normes. Un examen interne des normes nécessaires à la mise en œuvre de l'ICP, du commerce électronique et de la prestation des services par voie électronique sera entrepris à l'automne. Cet examen devrait permettre de recenser un certain nombre de projets en matière de normes qui devraient être amorcés ou réactivés.

Initiatives de commerce électronique au gouvernement — Un profil

19.90 Dans le cadre de la vérification, nous avons choisi et examiné quatre initiatives de commerce électronique au gouvernement. L'examen avait pour objet de recenser les bonnes pratiques et les leçons tirées des premières expériences du gouvernement en prestation des services par Internet. La pièce 19.4 contient une brève description des initiatives et un sommaire de nos constatations.

Pièce 19.4 n'est pas disponible, voir le rapport.

19.91 Les quatre initiatives ont recours à Internet pour assurer des services gouvernementaux à des particuliers ou à des entreprises canadiennes. Trois de ces initiatives imposent des frais pour les services rendus. Une fois mises en œuvre, deux initiatives compléteront des services existants qui utilisent le papier, alors que les autres initiatives deviendront le seul moyen d'avoir accès à ces mêmes services.

19.92 Certaines initiatives sont menées dans le cadre de projets pilotes, alors que d'autres ont été pleinement mises en œuvre. Les initiatives vont des plus simples aux plus complexes. Elles nécessitent des caractéristiques de sécurité de divers niveaux, allant de l'authentification de l'identité des utilisateurs jusqu'à la protection de l'intégrité des données transmises et la perception des droits d'utilisation.

Bonnes pratiques et leçons éventuelles à en tirer

19.93 Une initiative a comporté le remaniement d'un processus opérationnel de concert avec les parties intéressées. L'Office national de l'énergie procède à l'élaboration du système de dépôt électronique des demandes relatives à la réglementation avec un groupe d'entreprises privées qu'il réglemente et la Commission de l'énergie de l'Ontario. Une fois mis en œuvre, le système transformera le processus de dépôt des mémoires pour les audiences de l'Office en un processus de dépôt par voie électronique. Il permettra aussi aux éventuels intervenants aux audiences de télécharger les parties pertinentes des documents pour leur usage personnel. Actuellement, une seule audience oblige souvent l'entreprise qui présente un mémoire à copier et à distribuer des centaines de milliers de pages de texte. En élaborant le projet, l'Office a tenu compte de son incidence sur les participants au programme (sociétés pétrolières et gazières réglementées), les autres paliers de gouvernement (organismes de réglementation provinciaux) et les autres intervenants (le public ou les autres entreprises privées qui pourraient être touchées par un mémoire).

19.94 Pour deux des projets examinés, les responsables ont étudié la possibilité d'un partenariat avec le secteur privé et font maintenant participer des entreprises privées à la prestation des services par voie électronique. Grâce à son système MERX, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada impartit la transmission d'information aux fournisseurs qui soumissionnent à des contrats d'approvisionnement. Le Ministère et les provinces participantes assurent le contenu, l'entreprise privée crée et tient le site Web ainsi que le système de facturation par lequel des frais d'utilisation sont imposés et recueillis.

19.95 Pour percevoir les frais d'utilisation de son application « Statistiques en direct », Statistique Canada retient les services d'une institution financière qui s'occupe de toutes les transactions par carte de crédit. Une solution interne aurait obligé le gouvernement à recourir à des services cryptographiques à clé publique. Elle aurait aussi obligé Statistique Canada à certifier directement les utilisateurs ou à en assurer la certification réciproque avec les autorités de certification de ces utilisateurs. De plus, comme nous l'avons constaté, l'approbation en vue du déploiement du produit technique pour l'infrastructure à clé publique du gouvernement n'est pas prévue avant décembre 1999, ce qui aurait retardé la mise en œuvre du projet de Statistique Canada. En juillet 1998, l'initiative « Statistiques en direct » fonctionnait depuis environ deux ans.

19.96 Le Cadre amélioré de gestion du gouvernement qui s'applique à la gestion des projets des technologies de l'information prévoit la préparation d'analyses de rentabilisation. Les initiatives électroniques peuvent être mises au point à diverses fins : pour faire l'expérience de nouveaux mécanismes de prestation des services; pour rationaliser les opérations et réduire les coûts; ou pour répondre aux pressions opérationnelles ou aux demandes des utilisateurs. Sans analyse de rentabilisation qui énonce les avantages attendus d'une initiative, il serait difficile d'en évaluer ultérieurement le pour et le contre. Si les coûts ne sont pas estimés au départ, il devient difficile de contrôler les dépassements de coûts et l'élargissement de la portée de l'initiative. À une exception près, nous avons constaté que l'on n'avait pas préparé d'analyse de rentabilisation des initiatives que nous avons examinées.

19.97 Nous avons aussi constaté qu'aucun des quatre ministères et organismes n'avait évalué les risques ou les menaces des initiatives. Les évaluations des risques et des menaces servent généralement à déterminer le niveau de sécurité nécessaire pour les transactions et à analyser les solutions de remplacement sur le plan de la sécurité. Elles contribuent à trouver les solutions les plus appropriées et les plus rentables en matière de sécurité.

19.98 À notre avis, les initiatives courantes de commerce électronique peuvent fournir une abondance de renseignements pour les autres projets. En plus de tirer des leçons de ces initiatives, les responsables d'autres projets peuvent en utiliser certaines caractéristiques ou certains éléments. Par exemple, d'autres organisations gouvernementales peuvent aussi avoir des applications opérationnelles qui exigent le dépôt protégé de documents ou demander des frais d'utilisation. Même s'il existe une liste des initiatives de commerce électronique au gouvernement, personne ne s'est vu confier la responsabilité de la tenir à jour ou d'examiner les initiatives et de faire part de l'expérience acquise aux ministères et aux organismes.

19.99 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait voir à ce qu'un répertoire des initiatives de commerce électronique au gouvernement soit tenu et mis à jour régulièrement. Il devrait analyser les initiatives pour en dégager les bonnes pratiques et les leçons apprises, et faire part de cette information aux ministères et aux organismes de manière à ce qu'ils puissent tirer profit de l'expérience des autres.

Réponse du gouvernement : *Nous sommes d'accord pour dire que l'information sur les initiatives en matière de commerce électronique doit être communiquée à l'ensemble du gouvernement de manière à ce que les ministères et les organismes puissent tirer profit de l'expérience des autres. Cette recommandation doit être contrebalancée par la nécessité de ne pas surcharger les ministères avec d'autres demandes de rapports. Les projets exploratoires sont actuellement mis en relief par le Secrétariat du Conseil du Trésor. On continuera à faire le suivi des initiatives et de leurs progrès dans un répertoire officieux.*

Conclusion

19.100 Le gouvernement fait des progrès dans les secteurs que nous avons examinés et il s'oriente vers la conduite de ses affaires par Internet en éliminant les obstacles au commerce électronique.

19.101 En particulier, il travaille à l'élaboration d'une solution technique aux préoccupations concernant la sécurité des transactions effectuées sur les réseaux publics ouverts. Un produit provisoire est prêt et devrait être approuvé par le gouvernement d'ici la fin de 1998. Le cadre de gestion de ce projet de cryptographie est en voie d'élaboration.

19.102 Lors de l'examen du cadre juridique, le gouvernement a déterminé que toutes les lois fédérales étaient formulées de manière à favoriser le support papier et il poursuit ses travaux en vue de trouver une solution. Grâce à un comité interministériel, le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit un guide sur Internet qui offre aux ministères et aux organismes des orientations techniques pour la création de sites Web, et le Canada dispose d'un site qui assure la présence du gouvernement fédéral sur Internet.

19.103 Par ailleurs, nous avons décelé plusieurs risques importants qui pourraient miner le projet de l'infrastructure à clé publique que le gouvernement a entrepris pour appuyer ses activités de commerce électronique protégé. Nous avons constaté que le processus opérationnel utilisant Internet et la mise au point d'applications informatiques connexes accusent du retard par rapport au projet d'infrastructure à clé publique, ce qui fait que l'infrastructure risque d'être peu utilisée lorsqu'elle sera achevée. La nécessité de certifier les particuliers et les répercussions d'une telle certification présentent un autre risque. Si ces risques ne sont pas gérés à temps, ils pourraient limiter considérablement le recours à l'infrastructure pour appuyer la prestation des services externes. De plus, nous avons décelé certains défis au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet qui doivent être relevés.

19.104 Nous avons aussi constaté que le commerce électronique peut avoir une incidence importante sur les risques de poursuite auxquels pourrait s'exposer le gouvernement. Une analyse plus approfondie de cette question et la recherche d'une solution s'imposent.

19.105 En outre, nous avons observé qu'il faut un parrain principal pour faire avancer le commerce électronique au gouvernement. Il reste de nombreuses questions à régler avant que des infrastructures communes soient en place pour appuyer la prestation transparente des services dans l'ensemble des ministères et des organismes. Une stratégie et une orientation sont nécessaires pour définir les objectifs et les buts du gouvernement en matière de commerce électronique au–delà de 1998. Il faudra aussi prendre d'autres mesures pour que le gouvernement tienne sa promesse de devenir un utilisateur modèle de l'inforoute d'ici l'an 2000.

À propos de la vérification

Objectifs et étendue

La vérification a porté sur la conduite des affaires du gouvernement par Internet, un secteur prédominant de la croissance du commerce électronique. Les affaires du gouvernement englobent l'administration, les opérations et la prestation des programmes et des services. L'utilisation d'Internet pour la conduite des affaires constitue une partie importante de la politique du gouvernement selon laquelle il veut faire du commerce électronique son moyen privilégié de faire des affaires. L'engagement que le gouvernement a pris d'agir comme un utilisateur modèle de l'inforoute appuie la recommandation du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information et fait partie de la plate–forme qui permettra au Canada de devenir un leader mondial dans le commerce électronique.

La vérification avait pour objet d'évaluer les progrès du gouvernement dans trois secteurs clés :

- l'élaboration et la mise en œuvre d'une infrastructure à clé publique pour le gouvernement fédéral en tant que mesure visant à assurer un commerce électronique protégé;
- l'examen et la modification du cadre juridique à l'appui de la conduite des affaires par voie électronique;
- la mise en oeuvre d'infrastructures communes à l'appui de l'administration, des opérations et de la prestation des services du gouvernement par Internet.

La vérification visait à déceler et à faire ressortir les questions dans ces secteurs qui doivent être réglées pour que l'utilisation d'Internet dans les opérations internes et externes puisse progresser. Nous n'avons pas vérifié d'autres politiques nouvelles comme celles qui portent sur la protection des renseignements personnels, la cryptographie, la propriété intellectuelle et la fiscalité. Nous n'avons pas non plus examiné le rôle et les efforts du gouvernement en vue d'élargir l'accès des Canadiens à l'inforoute, de les sensibiliser davantage et de perfectionner leurs compétences à cet égard.

Nous avons examiné quatre initiatives de commerce électronique qui sont mises à l'essai ou qui tournent sur Internet en vue d'assurer des services du gouvernement. Il s'agit de l'enregistrement des marques de commerce à Industrie Canada, du dépôt électronique des demandes relatives à la réglementation à l'Office national de l'énergie, du service d'appel d'offres MERX à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et de Statistiques en direct (CANSIM et données sur le commerce) à Statistique Canada.

Critères

Les critères généraux utilisés pour la vérification étaient les suivants.

Sécurité

- Des rôles et des responsabilités clairs doivent être établis de manière à ce que le commerce électronique à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement soit protégé adéquatement.
- Les risques et les questions liés au commerce électronique, précisément la confidentialité de l'information et l'authentification des expéditeurs et des destinataires, doivent être recensés et réglés de façon rentable.

Cadre juridique

- Le cadre juridique doit fournir une définition et une interprétation appropriées des fichiers et des signatures à l'appui de l'utilisation du commerce électronique au gouvernement.

Infrastructures communes

- Des normes et des lignes directrices de portée gouvernementale doivent être en place pour faire en sorte que le commerce électronique soit appuyé par des infrastructures technologiques communes qui assurent fiabilité, interopérabilité et variabilité dimensionnelle. Les politiques et les lignes directrices permettant la mise en application d'une approche de portée gouvernementale pour la prestation des services électroniques doivent exister, être faciles d'accès pour la communauté visée et être faciles à utiliser.
- Il doit y avoir des mesures pour assurer la conformité aux normes et aux politiques.

Initiatives de commerce électronique choisies

- Des initiatives de commerce électronique doivent être élaborées et gérées en vue de répondre aux besoins opérationnels avec le souci de la sécurité, des exigences juridiques et de l'interopérabilité.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directrice principale : Nancy Cheng
Directeurs : Tony Brigandi et Guy Dumas

Joe Lajeunesse

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec Mme Nancy Cheng.

Chapitre 20

La préparation à l'an 2000

Les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale

Table des matières

	Page
Points saillants	20-5
Introduction	20-7
Objet de la vérification	20-7
Observations et recommandations	20-8
Examen des systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale	20-8
Agence canadienne d'inspection des aliments — Services d'inspection assurant la salubrité des aliments, la protection des végétaux et la santé des animaux	20-10
Défense nationale — Assistance et soutien d'urgence	20-12
Développement des ressources humaines Canada — Services de sécurité du revenu	20-14
Affaires indiennes et du Nord Canada — Paiements de transfert aux Premières nations et gestion de leurs fonds en fiducie	20-17
Revenu Canada — Services frontaliers des douanes pour les marchandises commerciales	20-18
Gendarmerie royale du Canada — Services d'application de la loi	20-20
Surveillance des progrès par le Secrétariat du Conseil du Trésor	20-22
Résultats de l'enquête sur les systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale	20-23
Beaucoup de systèmes essentiels à la mission restent exposés à des risques	20-26
Initiatives visant à répondre aux besoins communs	20-28
Des progrès ont été réalisés en vue d'atténuer la menace posée par le passage à l'an 2000	20-28
Il faut un plan de travail pour les questions horizontales qui restent à régler	20-29
Communication de l'information aux ministres et au Parlement	20-30
L'information sur l'urgence et les progrès de la question de l'an 2000 a été fournie aux ministres	20-30

Il faut améliorer l'information communiquée au Parlement 20-31

Conclusion 20-31

À propos de la vérification 20-33

Pièces

20.1 Fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale 20-9

20.2 Agence canadienne d'inspection des aliments — Services d'inspection assurant la salubrité des aliments, la protection des végétaux et la santé des animaux 20-11

20.3 Défense nationale — Assistance et soutien d'urgence 20-13

20.4 Développement des ressources humaines Canada — Services de sécurité du revenu 20-15

20.5 Affaires indiennes et du Nord Canada — Paiements de transfert aux Premières nations et gestion de leurs fonds en fiducie 20-17

20.6 Revenu Canada — Services frontaliers des douanes pour les marchandises commerciales 20-19

20.7 Gendarmerie royale du Canada — Services d'application de la loi 20-21

20.8 Modèle de projet en vue de l'an 2000 et niveau des efforts en pourcentage 20-24

20.9 Progrès des travaux en vue de l'an 2000 visant les systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale 20-25
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

La préparation à l'an 2000

Les systèmes essentiels à la mission de l'administration fédérale

Points saillants

20.1 Le problème du passage à l'an 2000 est attribuable à l'ancienne habitude de programmation selon laquelle on utilisait deux chiffres plutôt que quatre pour désigner l'année. Le 1er janvier 2000, certaines applications informatiques ou certains appareils pourraient connaître des défaillances ou des défectuosités. En 1997, nous avons signalé que le rythme des progrès réalisés par le gouvernement en vue de se préparer à l'an 2000 était généralement lent et que s'il ne changeait pas, les systèmes du gouvernement ne seraient sans doute pas prêts à temps.

20.2 En 1998, nous avons vérifié certains systèmes et appareils informatiques clés qui appuient six fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Les fonctions sont les suivantes : services d'inspection assurant la salubrité des aliments, la protection des végétaux et la santé des animaux; assistance et soutien d'urgence; services de sécurité du revenu; paiements de transfert aux Premières nations et gestion de leurs fonds en fiducie; services frontaliers des douanes pour les marchandises commerciales; services d'application de la loi. Nous avons conclu qu'au 30 juin 1998, plusieurs systèmes clés appuyant trois de ces fonctions risquaient encore de ne pas être pleinement adaptés avant l'an 2000.

20.3 Nous avons remarqué que le gouvernement avait accéléré le rythme de ses efforts depuis notre vérification de 1997 et qu'il avait fait les progrès suivants :

- accorder une priorité très élevée au problème de l'an 2000;
- surveiller la progression des corrections apportées aux systèmes et aux appareils à l'appui des fonctions essentielles à la mission au sein du gouvernement;
- accélérer certaines initiatives horizontales communes;
- obtenir l'engagement des ministres et les sensibiliser à l'urgence des travaux en vue de l'an 2000.

20.4 Toutefois, notre examen des résultats du sondage du 30 juin 1998, qui ont été résumés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, a révélé de « bons » progrès dans seulement quatre ministères, lesquels sont responsables de sept des 48 fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Neuf ministères et organismes responsables de 18 fonctions essentielles à la mission avaient terminé la moitié ou moins des travaux nécessaires à l'adaptation des systèmes appuyant les fonctions.

20.5 Nous avons conclu qu'en juin 1998, divers systèmes gouvernementaux à l'appui de fonctions essentielles à la mission présentaient encore des risques. Comme il ne restait que 18 mois, nous craignons fort que certains services gouvernementaux essentiels soient interrompus au début de l'an 2000.

20.6 Pour assurer le maintien des fonctions essentielles à la mission, nous recommandons que l'on continue à mettre l'accent sur le problème du passage à l'an 2000, que le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage au besoin des interventions stratégiques et que des plans d'urgence soient préparés et mis à l'essai pour les systèmes qui présentent encore des risques. Nous recommandons également que d'autres mesures soient prises pour faire avancer

les initiatives horizontales communes et que l'on améliore la communication au Parlement de l'information concernant le problème du passage à l'an 2000.

Introduction

20.7 Le problème du passage à l'an 2000, aussi appelé le bogue du millénaire, le changement de la date du siècle et par d'autres noms, désigne les possibilités d'erreur, de défectuosité ou de défaillance occasionnées par l'ancienne habitude que l'on avait de représenter l'année par un code à deux chiffres. En raison de l'utilisation très répandue du code de date, l'industrie des technologies de l'information a estimé que quelque 90 p. 100 des systèmes et des codes seront touchés par le passage à l'an 2000.

20.8 Compte tenu de la dépendance croissante à l'égard des technologies de l'information, le problème de l'an 2000 constitue un risque opérationnel et pas seulement un problème technique. Il menace toutes les organisations, y compris les entreprises, les organisations sans but lucratif, les écoles, les hôpitaux et tous les paliers de gouvernement.

20.9 En 1997, nous avions vérifié la préparation générale du gouvernement au passage à l'an 2000. Nous avions conclu qu'au 30 avril 1997, le rythme des progrès accomplis pour régler le problème du passage à l'an 2000 avait été généralement lent.

20.10 Nous craignions que si les progrès se poursuivaient au même rythme, ils seraient probablement trop lents pour que les systèmes du gouvernement soient prêts à temps. Nous avions conclu que le problème du passage à l'an 2000 continuait à représenter une grave menace pour les programmes et les services essentiels et qu'il exigeait une intervention urgente et vigoureuse.

20.11 Nous avions recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor accorde une priorité très élevée à la surveillance des progrès. Nous avions surtout recommandé qu'il dénombre les systèmes considérés comme essentiels à la mission de l'administration fédérale et qu'il intervienne sur le plan stratégique au besoin pour faire en sorte que ces systèmes soient prêts avant l'an 2000. Nous avions aussi souligné la nécessité d'avoir des plans d'urgence. Au nombre des autres recommandations, se trouvaient les suivantes :

- accorder une priorité très élevée au problème de l'an 2000;
- obtenir l'engagement et le soutien continus de la haute direction;
- informer le Parlement des répercussions éventuelles du passage à l'an 2000 et lui faire part des progrès réalisés en vue de l'adaptation des systèmes;
- accélérer les initiatives communes qui appuient les travaux effectués par les ministères et les organismes pour régler le problème du passage à l'an 2000.

Objet de la vérification

20.12 La présente vérification a porté sur les progrès réalisés par le gouvernement en vue d'adapter au passage à l'an 2000 les systèmes essentiels à la mission.

20.13 Nous avons utilisé les résultats du sondage du 30 juin 1998 du Secrétariat du Conseil du Trésor pour obtenir une mise à jour des progrès accomplis par le gouvernement en vue d'adapter les systèmes qui appuient les fonctions essentielles à la mission. Nous avons examiné plusieurs systèmes et applications clés qui appuient six fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Nous avons aussi fait le suivi des mesures que le gouvernement avait prises pour donner suite à nos recommandations de 1997.

20.14 D'autres renseignements au sujet des objectifs, de l'étendue et des critères de la vérification se trouvent à la fin du présent chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Examen des systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale

20.15 En juillet 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor a dressé une première liste des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale, c'est–à–dire les fonctions jugées essentielles à la prestation des programmes et des services. La liste a été distribuée à tous les sous–ministres et à tous les chefs d'organismes aux fins de rétroaction. Les ministères et les organismes responsables des fonctions ont aussi été priés de fournir un bref énoncé des répercussions sur chacune des fonctions.

20.16 À l'automne de 1997, la liste comptait 19 ministères et organismes qui assuraient 44 fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale; le Secrétariat a fait porter son enquête ultérieure sur ces fonctions. Pour faciliter les travaux d'adaptation de ces fonctions à l'an 2000, la priorité est accordée à ces travaux pour l'attribution des ressources, notamment financières, et pour l'approvisionnement. En juin 1998, 48 fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale ont été recensées; elles sont assurées par 21 ministères et organismes et par deux sociétés d'État (voir la pièce 20.1).

Pièce 20.1

Fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale

Ministère, organisme ou société d'État	Fonction
Affaires indiennes et du Nord Canada	• Financement du soutien des bandes
Agence canadienne d'inspection des aliments	• Production et inspection des aliments
Anciens Combattants Canada	• Soins de santé • Pensions et allocations
Centre de la sécurité des télécommunications	• Renseignement étranger et sécurité des technologies de l'information
Citoyenneté et Immigration Canada	• Gestion de l'accès au Canada
Cour canadienne de l'impôt	• Système de gestion des appels
Défense nationale	• Défense du Canada • Défense de l'Amérique du Nord • Contribution à la sécurité internationale • Soutien des opérations • Soutien des grands programmes gouvernementaux
Développement des ressources humaines Canada	• Sécurité du revenu • Assurance–emploi
Énergie atomique du Canada Limitée	• Contrôle, sécurité, surveillance et gestion des installations
Environnement Canada	• Système de prévisions environnementales
Gendarmerie royale du Canada	• Application de la loi

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	• Affaires consulaires • Contrôles à l'exportation et à l'importation • Bureau des passeports • Réseau (système de messagerie)
Ministère de la Justice	• Exécution des ordonnances et des ententes familiales
Ministère du Patrimoine canadien (Parcs Canada)	• Système de gestion de l'entretien
Pêches et Océans	• Service hydrographique du Canada • Opérations de déglaçage • Services de communications et de trafic maritimes • Gestion de la flotte • Services à la navigation maritime • Sauvetage, sécurité et intervention environnementale
Ressources naturelles Canada	• Services aéronautiques et techniques • Contrôle sismique • Contrôle géomagnétique
Revenu Canada	• Redistribution du revenu social • Traitement de l'impôt sur le revenu • Services frontaliers des douanes et administration des politiques commerciales
Santé Canada	• Laboratoire de lutte contre la maladie • Programme des produits thérapeutiques • Programme alimentaire • Programme d'hygiène du milieu • Services médicaux
Service canadien du renseignement de sécurité	• Renseignement de sécurité • Filtrage de sécurité
Service correctionnel Canada	• Réinsertion sociale des délinquants
Société Radio–Canada	• Système de communications et de radiotélévision
Transports Canada	• Règlement sur le transport
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	• Rémunération de la fonction publique • Services du receveur général • Traitement des transactions financières du gouvernement

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, juin 1998

20.17 Pour évaluer les progrès du gouvernement, nous avons retenu aux fins de notre examen, six fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale en appliquant les critères dont nous nous étions servis pour notre vérification de 1997. Ces fonctions englobent :

- les services d'inspection assurant la salubrité des aliments, la protection des végétaux et la santé des animaux;
- l'aide d'urgence aux autorités civiles ainsi que l'assistance et le soutien en cas de désastre naturel ou de perte d'une infrastructure civile;
- les services de sécurité du revenu fournis aux personnes âgées;

- les paiements de transfert aux Premières nations et la gestion de leurs fonds en fiducie;
- les services frontaliers des douanes pour les marchandises commerciales, y compris la perception et la comptabilisation des droits de douanes et de la taxe sur les produits et services;
- les services d'application de la loi visant à assurer la sécurité du public.

20.18 Les fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale sont appuyées par de nombreux programmes, systèmes et appareils informatiques dont la taille et la complexité peuvent être fort différentes. Au début de 1998, le dirigeant principal de l'information au Secrétariat du Conseil du Trésor a estimé que plus de 1 000 systèmes appuient ces fonctions. Pour chacune des six fonctions retenues, nous avons tenté de déterminer, aux fins de la vérification, les systèmes les plus essentiels, y compris les appareils enfouis (appareils qui fonctionnent grâce à des microprocesseurs).

20.19 Pour certaines fonctions, nous avons vérifié le système principal; pour d'autres, nous avons retenu et vérifié jusqu'à trois applications et systèmes clés. Tous les systèmes et appareils choisis sont considérés comme étant nécessaires à l'appui des fonctions essentielles à la mission, mais ils ne sont pas toujours suffisants pour assurer le maintien des fonctions. Nos constatations s'appliquent seulement aux systèmes et aux appareils que nous avons examinés et ne sont pas représentatives des progrès généraux accomplis au sein des organisations où ils sont exploités. Nos constatations reflètent l'état des progrès au 30 juin 1998 (au 31 août 1998 dans le cas de l'assistance et du soutien d'urgence).

Agence canadienne d'inspection des aliments — Services d'inspection assurant la salubrité des aliments, la protection des végétaux et la santé des animaux

20.20 Les services d'inspection des aliments contribuent au maintien des normes élevées du Canada en matière de qualité et de salubrité des aliments, de production agricole, de protection des végétaux et de santé des animaux. L'Agence canadienne d'inspection des aliments compte beaucoup sur les technologies de l'information pour l'inspection, l'analyse et la certification des produits alimentaires. Les systèmes à l'appui de l'inspection des aliments sont essentiels à la mission parce qu'une défaillance ou une défectuosité éventuelle de ces systèmes pourrait susciter des inquiétudes pour la santé et la sécurité.

20.21 L'Agence canadienne d'inspection des aliments a été créée en 1997 de manière à ce que soient regroupées les activités d'inspection de trois ministères fédéraux, activités assurant la salubrité des aliments, la protection des végétaux et la santé des animaux. Pour régler le problème du passage à l'an 2000, l'Agence a décidé de mettre au point de nouveaux systèmes informatiques — dont le programme de vérifications plurisectorielles (PVP) et les systèmes de suivi des échantillons au laboratoire (SSEL) — qui remplaceraient les anciens systèmes des trois ministères (voir la pièce 20.2). De plus, l'Agence a dû faire l'essai des appareils de laboratoire et a décidé de remplacer ceux qui devaient être adaptés en prévision de l'an 2000.

Pièce 20.2

Agence canadienne d'inspection des aliments - Services d'inspection assurant la salubrité des aliments, la protection des végétaux et la santé des animaux

Systèmes retenus aux fins de la vérification	• Programme de vérifications plurisectorielles (PVP) : module d'inspection des vérifications • Systèmes de suivi des échantillons au laboratoire (SSEL) • Appareils de laboratoire : laboratoire de niveau 4, laboratoire épidémiologique de Winnipeg
Relation entre les systèmes et la fonction essentielle à la mission qu'ils appuient	Le PVP appuie la fonction de vérification et d'inspection; il remplace les systèmes essentiels à la mission de manière à appuyer l'inspection de toutes les denrées, y compris la viande et le poisson. Les SSEL appuient le suivi des échantillons et gèrent les résultats analysés. Les appareils de laboratoire appuient l'analyse des échantillons d'aliments et d'autres échantillons.
Description des systèmes	Deux sous–systèmes du PVP qui sont essentiels à la mission comptent environ 100 000 lignes de code chacun. Trois sous–systèmes des SSEL qui sont essentiels à la mission comptent entre 100 000 et 200 000 lignes de code chacun. Les systèmes sont exploités dans un environnement client–serveur. L'Agence possède plus de 2 000 appareils de laboratoire qui peuvent être touchés par le problème du passage à l'an 2000.
État de préparation (au 31 août 1998)	En ce qui concerne les sous–systèmes du module d'inspection des vérifications du PVP, certains en étaient à la phase de mise au point, d'autres, à la phase d'essai. Tous les sous–systèmes des SSEL en étaient à la phase de mise au point. Pour ce qui est des appareils de laboratoire, l'Agence était en train de faire le suivi auprès des fabricants et des vendeurs et de faire l'essai des appareils enfouis.
Plans et stratégie d'essai	L'Agence possède un protocole pour l'essai et la certification de ses systèmes d'information, de son infrastructure des technologies de l'information et de ses systèmes enfouis. Elle dispose d'une stratégie d'essai globale, mais n'a pas de plans d'essai pour les systèmes individuels.
Dates de parachèvement prévues	Juin 1999, pour le PVP et les SSEL; octobre 1998 pour les appareils de laboratoire.

20.22 Nous avons remarqué que les dates de mise en œuvre des sous–systèmes du PVP avaient été reportées d'environ quatre mois par rapport aux plans antérieurs. Les efforts visant les appareils de laboratoire ont aussi connu des retards.

20.23 Nous avons constaté que l'Agence avait recensé des interdépendances entre ses travaux d'adaptation de systèmes individuels. Toutefois, les analyses de ces interdépendances relatives au calendrier des travaux d'adaptation et à la modélisation du chemin critique n'étaient pas complètes. L'Agence nous a informés qu'elle avait essayé d'effectuer ces analyses, mais qu'elle n'y était pas parvenue en raison d'une foule de facteurs comme le temps et les coûts. Résultat : il n'existe pas de chemin critique pour l'ensemble du projet de l'an 2000 de l'Agence. De plus, en juin 1998, l'Agence n'avait pas encore commencé à examiner ses interdépendances avec d'autres pays.

20.24 L'Agence dispose d'un protocole défini pour l'essai et la certification de ses systèmes d'information et de son infrastructure technologique et elle a élaboré une stratégie d'essai globale; or, elle n'a pas préparé de plan d'essai pour les systèmes individuels. Au 30 juin 1998, il lui restait encore à finir d'établir un banc d'essai pour l'an 2000. Le banc d'essai est établi de manière à simuler un traitement de données en l'an 2000. Les systèmes ne sont pas considérés comme étant pleinement adaptés à l'an 2000 tant que les mises sur banc d'essai n'ont pas été concluantes.

20.25 Certains systèmes d'application pourront connaître des défaillances avant l'an 2000. Nous avons constaté que l'analyse par l'Agence des possibilités de défaillance hâtive n'était pas exhaustive et qu'elle nécessitait d'autres travaux. Nous avons remarqué qu'une application des SSEL qui a connu une défaillance en raison du code de date ne figurait pas dans l'analyse de l'Agence.

20.26 L'Agence canadienne d'inspection des aliments possède plus de 2 000 appareils de laboratoire. Bon nombre d'entre eux sont dotés de microprocesseurs qui peuvent être difficiles à déceler et à mettre à l'essai, ce qui complique les travaux d'adaptation de ces systèmes à l'an 2000. Dans la plupart des cas, il faudra communiquer avec les fournisseurs pour obtenir conseils et suggestions. L'Agence a communiqué avec les fournisseurs de ses appareils de laboratoire, mais à la fin de notre vérification, elle n'avait pas reçu de réponse d'environ les deux tiers d'entre eux.

20.27 Le parachèvement du programme de vérifications plurisectorielles (PVP) et des systèmes de suivi des échantillons au laboratoire (SSEL) est prévu pour juin 1999. Cela respecte la date repère fixée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais ne laisse pas de latitude pour les autres retards ou les problèmes inattendus que pourrait poser l'interface de données entre les divers systèmes. L'essai et le remplacement des appareils de laboratoire devaient se terminer le 30 octobre 1998. Étant donné que l'Agence n'avait pas encore reçu de réponse des fournisseurs de la plupart de ses appareils de laboratoire à la fin de notre vérification, il était improbable qu'elle termine ses travaux pour la fin octobre; elle n'avait pas fixé de nouvelle date cible. Aussi, à notre avis, le PVP, les SSEL et les appareils de laboratoire risquaient encore de ne pas être adaptés à temps pour l'an 2000.

20.28 Le Bureau du projet de l'an 2000 au Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé aux ministères et aux organismes responsables des systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale de faire une évaluation des risques liés à l'an 2000 et de la lui remettre pour le 31 août 1998. Il voulait ainsi déterminer si des plans d'urgence étaient nécessaires. Au moment de notre vérification, l'Agence canadienne d'inspection des aliments projetait d'évaluer les risques que lui posait le problème du passage à l'an 2000 et de préparer des plans d'urgence détaillés pour la fin août 1998. Après la vérification, l'Agence nous a informés qu'elle s'attendait à ce que le PVP, les SSEL et ses appareils de laboratoire soient entièrement adaptés à temps pour l'an 2000.

Défense nationale — Assistance et soutien d'urgence

20.29 La Défense nationale est responsable de cinq fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Au début de 1998, dans le cadre de son programme de l'État de préparation opérationnelle, le Ministère a commandé une série d'analyses des répercussions pour 12 missions types qu'il doit entreprendre de temps en temps. L'une de ces missions d'envergure nationale est de fournir des secours d'urgence aux autorités civiles ainsi que de l'assistance et du soutien en cas de catastrophe naturelle ou de perte d'infrastructure. Les inondations causées par la rivière Rouge dans l'Ouest du Canada en 1997 et la tempête de verglas survenue dans l'Est du pays en 1998 sont des exemples d'incidents justifiant ce genre de mission d'appui.

20.30 Les analyses des répercussions pour ce genre de mission type étaient terminées à la fin juin 1998. Les analyses ont recensé 31 systèmes essentiels, dont 17 ont été classés comme étant « hautement prioritaires ». Nous avons retenu trois de ces 17 systèmes aux fins de notre examen : le système de gestion interarmées de l'effectif et des mouvements (JEMMS); le réseau informatique de la défense (RID); le système national de distribution du matériel (SNDM). Le JEMMS génère des tableaux des mouvements et des transports de la force opérationnelle pour appuyer les mouvements de personnel et d'équipement lors d'une mission prévue. Le RID assure une capacité de

messagerie ininterrompue, ce qui facilite une communication protégée et fiable en temps de paix comme en temps de guerre. Le SNDM produit des documents pour la distribution du matériel et fait le suivi des envois (voir la pièce 20.3).

Pièce 20.3

Défense nationale - Assistance et soutien d'urgence

Systèmes retenus aux fins de la vérification	• Système de gestion interarmées de l'effectif et des mouvements (JEMMS) • Réseau informatique de la défense (RID) • Système national de distribution du matériel (SNDM)
Relation entre les systèmes et la fonction essentielle à la mission qu'ils appuient	Les trois systèmes appuient le mouvement du personnel et du matériel nécessaire aux missions prévues et facilitent la communication en assurant une capacité de messagerie protégée.
Description des systèmes	Mis au point en 1996, le JEMMS est une application autonome exploitée sur un ordinateur personnel. Le RID, qui compte deux noeuds à Ottawa, communique avec 80 ordinateurs personnels répartis sur de grandes distances et est doté de liens avec d'autres organismes et des pays alliés. Le SNDM est exploité sur 45 mini–ordinateurs reliés les uns aux autres par l'intermédiaire du réseau informatique intégré de la Défense nationale. Il appuie environ 250 terminaux situés dans deux dépôts d'approvisionnement et dans tous les secteurs d'expédition et de réception du Ministère. Le SNDM compte aussi des emplacements à l'étranger et est doté de systèmes mobiles satellitaires.
État de préparation (au 31 août 1998)	Le JEMMS a été certifié conforme à l'an 2000 en août 1998. La vérification des codes du RID était terminée et l'essai se poursuivait; des ordinateurs personnels non conformes ont été repérés. Le SNDM était en cours de conversion.
Plans et stratégie d'essai	Les plans d'essai du RID étaient terminés. Même s'il existe des listes de contrôle pour les essais, aucun plan d'essai n'avait encore été préparé pour le SNDM.
Dates de parachèvement prévues	28 février 1999 pour le RID; 31 mars 1999 pour le SNDM.

20.31 Au cours de la phase de planification, le Ministère a constaté que le système de gestion interarmées de l'effectif et des mouvements (JEMMS) avait été mis au point en 1996 au moyen d'outils de programmation qui étaient adaptés à l'an 2000. Le JEMMS est exploité sur des ordinateurs personnels. Même si les ordinateurs personnels au quartier général de la Défense nationale sont adaptés à l'an 2000, il y a eu, en août 1998, mise à l'essai des ordinateurs des bases et des stations, et remplacement, au besoin, de certains appareils. En août 1998, le gestionnaire des systèmes et le directeur ont aussi certifié que le JEMMS n'utilisait pas de dates. Depuis la fin de notre vérification, le Ministère nous a informés que le JEMMS sera considéré comme étant adapté à l'an 2000 une fois que l'adaptation du matériel dans ses bases et ses stations aura été confirmée ou parachevée.

20.32 En août 1998, les codes de programmation du réseau informatique de la défense (RID) avaient été vérifiés et faisaient l'objet d'essais. À la demande de la Défense nationale, les fournisseurs ont confirmé que le logiciel et le matériel de base étaient adaptés à l'an 2000; or, une quinzaine d'ordinateurs personnels plus anciens ne l'étaient pas. Le Ministère avait l'intention de régler le problème au moyen d'un logiciel et de ne pas remplacer les ordinateurs pour l'instant. À la fin de notre vérification, il comptait mettre en œuvre la solution logicielle pour novembre 1998. Selon les représentants du Ministère, le RID et les autres systèmes de messagerie à la Défense nationale devraient être éliminés progressivement et remplacés par un nouveau système de traitement des messages en 2001.

20.33 La plate–forme technologique du système national de distribution du matériel (SNDM), y compris le matériel, le logiciel et la base de données, a été déclarée non adaptée et doit être remplacée. De plus, le matériel existant qui appuie le SNDM a connu des pannes plus fréquentes au cours des dernières années. Le Ministère a l'intention de retirer progressivement, en avril 1999, son réseau informatique intégré, réseau utilisé par le SNDM.

20.34 Le Ministère a préparé des plans de projet détaillés en vue de refondre le SNDM et de le réinstaller sur une plate–forme technologique adaptée; à la fin de notre vérification, la refonte respectait le calendrier. D'après les plans, les essais ne devraient pas se terminer avant février 1999.

20.35 Le remplacement des terminaux non adaptés ainsi que l'achat et l'installation de postes de travail permettant d'accéder au réseau longue distance du Ministère présentent des risques de retard, ce qui pourrait différer la fin de la conversion en vue de l'an 2000 et les essais du SNDM.

20.36 À notre avis, les risques auxquels sont exposés le JEMMS, le RID et le SNDM sont moins importants que les risques liés à d'autres systèmes du Ministère ou à d'autres systèmes que nous avons aussi examinés dans d'autres ministères et organismes. Les risques liés au problème de l'an 2000 sont plus élevés pour les grands projets des technologies de l'information du Ministère et le grand nombre d'appareils enfouis. Plus de 80 p. 100 des systèmes du Ministère sont des systèmes enfouis; au terme de notre vérification, on mettait encore à jour le relevé de ces systèmes.

20.37 Dans le cadre du programme de l'État de préparation opérationnelle du Ministère, les analyses des répercussions et des risques pour les missions types devaient se poursuivre durant l'automne de 1998. Au 31 août 1998, le Ministère considérait qu'il n'était pas nécessaire d'établir des plans d'urgence pour les trois systèmes que nous avons vérifiés. Après la vérification, le Ministère a indiqué qu'il prévoyait un certain nombre d'activités visant à réduire les risques présentés par ses systèmes enfouis. Il nous a aussi informés qu'il préparerait des plans d'urgence pour les trois systèmes précités et qu'il élaborerait des plans de continuité des activités aux termes du programme de l'État de préparation opérationnelle.

Développement des ressources humaines Canada — Services de sécurité du revenu

20.38 Les services de sécurité du revenu à Développement des ressources humaines Canada englobent le Régime de pensions du Canada (RPC) et le programme de la Sécurité de la vieillesse. Pour beaucoup de personnes âgées qui comptent sur les prestations comme revenu de retraite, les services qui assurent le versement de ces prestations sont essentiels. Le RPC verse 3,7 millions de prestations aux cotisants admissibles, à leurs conjoints survivants et à leurs enfants à charge (voir la pièce 20.4).

Système retenu aux fins de la vérification	Système du Régime de pensions du Canada : sous–systèmes des gains, des prestations et des paiements.
Relation entre le système et la fonction essentielle à la mission qu'il appuie	Le système gère l'information relative au Régime de pensions du Canada et assure le paiement des prestations aux cotisants admissibles ou à leurs bénéficiaires.
Description du système	Le système comporte trois sous–systèmes anciens qui comptent environ 2,4 millions de lignes de code. Les sous–systèmes sont exploités sur gros ordinateur dans un environnement COBOL.
État de préparation (au 30 juin 1998)	Le Ministère procédait à l'essai du sous–système des gains et d'une partie du sous–système des prestations aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation. Des parties des sous–systèmes des prestations et des paiements étaient en cours de conversion.
Plans et stratégie d'essai	Il existe une stratégie d'essai; les plans de mise sur banc d'essai MVSK adapté à l'an 2000 n'étaient pas encore terminés.
Date de parachèvement prévue	31 décembre 1998.

20.39 Au cours des dernières années, Développement des ressources humaines Canada a dressé un inventaire complet du système du RPC dans le cadre d'une initiative de refonte des systèmes d'information pour ses programmes de sécurité du revenu. Au moment où le projet de refonte était en cours, le Ministère, à titre de mesure d'urgence, a commencé à adapter à l'an 2000 le système du RPC. Lorsque le projet de refonte a été interrompu à la fin de 1997, la stratégie en vue de l'an 2000 visait la correction du système du RPC. La stratégie de conversion prévoyait l'utilisation d'une combinaison d'un code d'année à quatre chiffres et d'une logique de programme pour des codes à deux chiffres. Les travaux de correction des trois sous–systèmes étaient effectués simultanément et devaient se terminer dans l'ordre suivant : gains, prestations et paiements. Le Ministère a aussi appliqué une approche graduelle pour la correction et l'essai des sous–systèmes.

20.40 En juin 1998, les travaux de correction du sous–système des gains étaient presque achevés et les codes corrigés faisaient l'objet d'essais aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation. Nous avons constaté un léger retard dans les travaux de correction du sous–système des prestations : 73 p. 100 des codes de programmation avaient été convertis à la fin juin 1998. La conversion des codes du sous–système des paiements accusait à peu près un mois de retard. Au 30 juin 1998, un peu moins de la moitié des codes avaient été convertis et la date de parachèvement avait été reportée à la mi–novembre 1998.

20.41 Le Ministère a terminé la phase d'analyse des trois sous–systèmes du RPC en février 1998. Selon les plans qu'il a préparés à la fin février, les essais aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation des sous–systèmes des prestations et des paiements devaient durer environ 14 mois. Au cours de cette période on envisageait aussi de faire les essais concernant les changements législatifs apportés au RPC par le Parlement en décembre 1997. À mesure que progressaient les travaux visant les sous–systèmes des prestations et des paiements, les plans étaient révisés chaque mois. En juin 1998, environ 20 p. 100 du sous–système des prestations avait fait l'objet d'essais aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation, alors que les mêmes essais n'avaient pas démarré pour le sous–système des paiements.

20.42 L'essai des systèmes dans un banc d'essai an 2000 est une étape essentielle pour s'assurer que les systèmes sont adaptés et prêts. Par conséquent, lorsqu'un tel banc d'essai est établi, il devient une ressource importante et il est souvent utilisé de façon ininterrompue. Développement des ressources humaines Canada s'est organisé pour faire

l'essai des trois sous–systèmes du RPC dans un banc d'essai an 2000 (appelé MVSK) qui est géré par un autre ministère. L'essai du système du RPC dans ce banc d'essai était prévu pour la période allant de la mi–octobre au 31 décembre 1998. En plus de voir à son propre programme d'essai, le ministère qui gère le MVSK a établi un calendrier serré pour les essais de ses autres ministères et organismes clients.

20.43 Avant de passer aux mises sur banc d'essai an 2000, il faut terminer la conversion des codes et les essais aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation. Ces activités risquent de ne pas se terminer à temps pour les mises sur banc d'essai MVSK. S'il arrivait que les sous–systèmes du RPC ne soient pas tout à fait prêts, Développement des ressources humaines Canada pourrait manquer les mises sur banc d'essai MVSK prévues à l'avance et avoir de la difficulté à faire modifier le calendrier. En juin 1998, il semblait que le Ministère devrait comprimer ses essais aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation pour respecter le calendrier des mises sur banc d'essai MVSK. La compression des essais pourrait accroître les risques de défaillance dans un banc d'essai an 2000; elle pourrait aussi occasionner des problèmes de fonctionnement après la mise en œuvre des sous–systèmes convertis.

20.44 Les essais aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation constituent une étape essentielle. Nous avons remarqué qu'en juin 1998, l'équipe chargée des essais ne disposait pas d'un effectif complet et que les essais aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation de certaines fonctions des sous–systèmes du RPC n'étaient encore confiés à personne. Même s'il existait des plans détaillés pour les essais aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation, les plans visant les mises sur banc d'essai an 2000 (MVSK) n'étaient pas terminés.

20.45 Les interfaces de systèmes pour le RPC ont été dénombrées au cours du projet de refonte et elles ont été confirmées par la suite comme faisant partie du projet d'adaptation à l'an 2000 du Ministère. Les travaux visant l'interface du sous–système des gains avec les données sur les contributions au RPC ont été coordonnés avec un autre ministère. Développement des ressources humaines Canada a demandé et reçu une copie des plans d'adaptation à l'an 2000 du système des paiements du gouvernement, qui est relié à son sous–système des paiements; depuis décembre 1997, des réunions régulières ont lieu pour coordonner les activités d'essai entre les deux systèmes.

20.46 Développement des ressources humaines Canada projette d'adapter pleinement le système du RPC pour décembre 1998, se laissant jusqu'à un an pour rattraper les retards ou pour régler les problèmes qui pourraient surgir pendant les essais. Au 30 juin 1998, les essais aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation étaient en cours; il était impossible de dire avec certitude si les mises sur banc d'essai MVSK seraient menées à terme avec succès pour le 31 décembre 1998. À notre avis, certains des sous–systèmes du RPC risquent de ne pas être pleinement adaptés avant l'an 2000. Si les sous–systèmes du RPC échouent aux mises sur banc d'essai MVSK en 1998, le Ministère a indiqué qu'il ferait d'autres essais des changements et des corrections aux fins d'assurance de qualité et d'acceptation et qu'il ferait ensuite d'autres mises sur banc d'essai MVSK. Le cas échéant, il mettra en œuvre un plan d'urgence détaillé pour faire en sorte que le service essentiel que constitue le paiement des prestations du RPC se poursuive en l'an 2000.

20.47 Lorsque nous avons mis fin à nos travaux, Développement des ressources humaines Canada avait l'intention de préparer une évaluation des risques pour la fin août 1998, comme l'avait demandé le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Ministère est convaincu que le système du RPC sera adapté pour la fin décembre 1998. Il a ajouté que, de toute façon, il établirait des plans d'urgence détaillés.

Affaires indiennes et du Nord Canada — Paiements de transfert aux Premières nations et gestion de leurs fonds en fiducie

20.48 Les paiements de transfert aux Premières nations appuient les services de base dans les réserves, comme l'enseignement, l'aide sociale, le logement et les autres immobilisations. Des paiements de transfert sont aussi effectués conformément à des revendications territoriales globales et à des revendications précises. Pour s'acquitter des responsabilités de fiduciaire du gouvernement, Affaires indiennes et du Nord Canada assure aussi des services de fiducie, y compris la gestion des fonds des Indiens, comme le stipule la *Loi sur les Indiens*. Il s'agit de services essentiels pour les peuples autochtones ainsi qu'une fonction essentielle à la mission de l'administration fédérale.

20.49 Le système de gestion des paiements de transfert (SGPT) et le système de gestion des fonds en fiducie (SGFF) sont les principaux systèmes qui appuient cette fonction. Nous avons aussi examiné le système ministériel de comptabilité (SMC) parce que le SGPT et le SGFF sont tous les deux reliés au SMC (voir la pièce 20.5).

Pièce 20.5

Affaires indiennes et du Nord Canada — Paiements de transfert aux Premières nations et gestion de leurs fonds en fiducie

Systèmes retenus aux fins de la vérification	• Système de gestion des paiements de transfert (SGPT) • Système de gestion des fonds en fiducie (SGFF) • Système ministériel de comptabilité (SMC)
Relation entre les systèmes et la fonction essentielle à la mission qu'ils appuient	Le SGPT gère et assure un financement de trois milliards de dollars par année versés à plus de 600 Premières nations. Le SGFF rend compte de fonds en fiducie d'environ un milliard de dollars que le Ministère gère au nom des Premières nations. Les deux systèmes sont reliés au SMC.
Description des systèmes	Les trois systèmes sont personnalisés. Le SGPT et le SGFF ont été mis au point dans les années 80 et comptent environ 600 et 260 modules respectivement; le SMC a été refondu au moyen de PowerHouse et du langage C et compte environ 50 000 lignes de code.
État de préparation (au 30 juin 1998)	L'environnement technologique était mis à niveau. Le SGPT et le SGFF étaient en voie de conversion et une version logicielle adaptée à l'an 2000 a été installée pour le SMC; les essais devaient suivre.
Plans et stratégie d'essai	Il existe une stratégie d'essai pour les trois systèmes, mais il n'y a pas de plans détaillés.
Date de parachèvement prévue	31 décembre 1998.

20.50 Les traités avec les Premières nations remontent au XVIIIe siècle; les ententes de financement couvrent de nombreuses années. Par conséquent, les systèmes d'application comme le SGPT et le SGFF ont été mis au point avec des codes de date à huit chiffres. Affaires indiennes et du Nord Canada a déterminé que certains travaux de conversion étaient nécessaires pour l'affichage des données et les rapports. À part ses travaux d'adaptation à l'an 2000, le Ministère changeait aussi la norme relative à son système d'exploitation et à sa base de données. Le changement comportait une conversion du système ministériel de comptabilité (SMC) qui était adapté à l'an 2000, selon le fournisseur. Une fois converti, le système devrait être mis à l'essai au moyen de la nouvelle plate–forme technologique pour s'assurer qu'il est adapté à l'an 2000.

20.51 Nous avons constaté que le Ministère n'avait envisagé le problème du passage à l'an 2000 ni à l'échelle de l'organisation ni dans une optique opérationnelle. Confiées à la Direction générale de la gestion de l'information, les activités ministérielles liées au projet de l'an 2000 qui se déroulaient au moment de notre vérification visaient surtout la gestion des changements dans les secteurs des systèmes et des technologies d'information de l'organisation. Ce n'est qu'à la fin juin 1998 que le Ministère a nommé officiellement un responsable principal pour diriger le projet de l'an 2000 dans une optique englobant l'ensemble du Ministère.

20.52 Au cours de la phase de planification de son projet de l'an 2000, Affaires indiennes et du Nord Canada a préparé une liste maîtresse des systèmes logiciels — une liste d'inventaire des systèmes de l'organisation. Toutefois, nous avons remarqué que la liste ne faisait pas mention de tous les systèmes importants qui sont reliés aux systèmes inscrits sur la liste. Le système d'information de gestion sur les ressources (SIGR) a été omis; il s'agit d'un système local qui constitue la principale source des données qui sont introduites dans le système de gestion des fonds en

fiducie (SGFF). De plus, la liste des interfaces pour le SMC ne faisait pas mention des liens avec le système des paiements du gouvernement ni avec le système de comptabilité centrale. Par suite de nos observations, le Ministère a ajouté le SIGR et ces liens à son inventaire des systèmes visés par les travaux d'adaptation à l'an 2000.

20.53 Nous avons constaté que des plans de travail avaient été préparés pour les trois systèmes essentiels à la mission. Toutefois, ils n'énumèrent pas en détail les activités à exécuter ni les ressources correspondantes nécessaires. Il sera donc difficile pour le Ministère de surveiller les progrès et d'évaluer le caractère approprié des besoins estimatifs en ressources. Nous avons aussi remarqué que le Ministère n'avait pas préparé de plans d'essai pour les systèmes.

20.54 À notre avis, les risques que pose le passage à l'an 2000 pour le SGPT, le SGFF et le SMC sont moins grands que les risques qui existent pour d'autres systèmes essentiels à la mission que nous avons examinés. Comparativement à ces derniers, les trois systèmes précités sont moins complexes. À la fin de notre vérification, le Ministère disposait de six mois pour terminer ses travaux de conversion et pour faire l'essai des systèmes avant la date cible de décembre 1998. Le SGPT et le SGFF utilisent tous les deux des codes de date à huit chiffres et le SMC a été mis à niveau au moyen d'une version qui est considérée comme étant adaptée à l'an 2000.

20.55 À la fin de notre vérification, Affaires indiennes et du Nord Canada projetait d'effectuer une évaluation des risques pour le 31 août 1998 en vue de la soumettre au Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon le Ministère, la préparation d'un plan d'urgence pour les technologies de l'information et d'un plan d'urgence opérationnel devait suivre.

Revenu Canada — Services frontaliers des douanes pour les marchandises commerciales

20.56 Le service des douanes de Revenu Canada applique, au nom du gouvernement, plus de 80 lois et règlements aux passages frontaliers. Dans le cas des marchandises commerciales, les responsabilités vont de la facilitation de l'expédition et de l'importation des marchandises à l'interception des stupéfiants et des autres substances interdites. Les Douanes traitent plus de 11 millions d'entrées commerciales par année, ce qui compte pour environ 20 milliards de dollars en frais de douanes et en taxe sur les produits et services. Il s'agit d'une fonction essentielle qui non seulement assure un service indispensable aux importateurs, mais qui influe sur la santé et la sécurité du public ainsi que sur les finances du Canada.

20.57 Le système des douanes pour le secteur commercial (SDSC) fonctionne de façon continue. Il tient une liste de toutes les entrées commerciales et appuie directement le traitement et la comptabilisation des marchandises. De plus, il est relié au système de soutien de la mainlevée accélérée des expéditions commerciales (SSMAEC), un système ministériel qui appuie les agents des douanes chargés de prendre des décisions sur la mainlevée des marchandises (voir la pièce 20.6).

Pièce 20.6

Revenu Canada — Services frontaliers des douanes pour les marchandises commerciales

Système retenu aux fins de la vérification	Système des douanes pour le secteur commercial (SDSC).
Relation entre le système et la fonction essentielle à la mission qu'il appuie	Le SDSC est un système clé qui appuie les services aux passages transfrontaliers aux fins de l'importation de marchandises commerciales. Parmi ses fonctions, on trouve l'inventaire, le traitement, la comptabilisation et le contrôle de ces marchandises.
Description du système	Le SDSC compte 4 283 modules et environ 1,6 million de lignes de code. Il est exploité sur un gros ordinateur dans un environnement MVS/DB2.

État de préparation (au 30 juin 1998)	La phase de conversion du SDSC était terminée. Le système faisait l'objet d'essais d'intégration et d'essais aux fins d'acceptation par les utilisateurs.
Plans et stratégie d'essai	Les plans et la stratégie d'essai étaient terminés.
Date de parachèvement prévue	30 octobre 1998.

20.58 La stratégie de conversion du SSMAEC en vue de l'an 2000 supposait la correction des codes existants. Le Ministère a décidé d'implanter les codes corrigés tous à la fois.

20.59 Au fil des ans, la nécessité d'actualiser annuellement le code de taxe avait permis à Revenu Canada d'élaborer une méthode structurée pour l'essai des changements de code. Lorsqu'il a préparé la phase d'essai du projet de l'an 2000, le Ministère a élargi son processus d'essai régulier au moyen d'un banc d'essai an 2000 (appelé LPAR). Cette première stratégie d'essai a été examinée par une entreprise des technologies de l'information, qui a recommandé l'ajout d'un banc d'essai appelé WT. Le banc d'essai WT permet de manipuler électroniquement des dates de manière à faire vieillir les données. Il peut aider à déceler les problèmes majeurs d'une application avant que le Ministère la mette sur banc d'essai LPAR.

20.60 La recommandation a été acceptée, ce qui voulait dire que le processus d'essai en vue de l'an 2000 comptait quatre phases d'essai en environnement normal ainsi que les mises sur bancs d'essai WT et LPAR en vue de l'an 2000. Revenu Canada a défini l'adaptation à l'an 2000 dans une optique qui s'applique à l'ensemble du Ministère. Les systèmes sont certifiés conformes à l'an 2000 seulement s'ils répondent à la définition, s'ils ont réussi aux essais aux fins d'acceptation par les utilisateurs et aux mises sur banc d'essai LPAR et s'ils ont été réintroduits dans l'environnement normal d'exploitation.

20.61 Nous avons constaté que les travaux de correction du système des douanes pour le secteur commercial (SDSC) étaient terminés, et que le système faisait l'objet d'essais au moment de notre vérification. Les mises sur banc d'essai LPAR étaient prévues pour octobre 1998.

20.62 Nous avons remarqué qu'il y avait eu des retards par rapport aux dates limites fixées pour les essais et que les périodes prévues pour les phases d'essai avaient été comprimées. En particulier, au 30 juin 1998, les essais d'intégration sur banc d'essai WT n'étaient pas terminés et l'objectif d'effectuer les mises sur banc d'essai WT — c'est–à–dire de repérer et de corriger les problèmes importants au début du processus — n'avait pas été atteint.

20.63 La Direction générale de la technologie de l'information de Revenu Canada a signalé en février 1998 que les essais devenaient le goulet d'étranglement des projets de l'an 2000 non seulement dans l'industrie, mais aussi dans le Ministère. Elle a déclaré que les calendriers des mises sur banc d'essai LPAR n'étaient pas négociables. Résultat : au moment de notre vérification, le SDSC risquait de ne pas être soumis à un nombre suffisant d'essais avant d'être mis sur banc d'essai LPAR en octobre 1998 et des problèmes pouvaient se poser pendant cette phase cruciale. Le SDSC risquait donc de ne pas être certifié conforme aux exigences de l'an 2000 à la date prévue.

20.64 Nous avons remarqué que deux versions du SDSC devaient sortir en 1999, la première étant prévue pour janvier. Si le SDSC n'était pas certifié en octobre 1998, le Ministère projetait de le certifier au début de 1999.

20.65 Même si le SDSC présente des risques, ceux–ci sont, à notre avis, moins grands que les risques liés à d'autres systèmes que nous avons examinés lors de la présente vérification. Si le SDSC n'était pas certifié en octobre 1998, il faudrait que le Ministère lui accorde la priorité pour ce qui est des mises sur banc d'essai LPAR en 1999 et qu'il envisage d'évaluer les risques et d'élaborer des plans d'urgence. Après la vérification, le Ministère nous a informés que les essais de certification du SDSC étaient presque terminés et que la mise en œuvre du système devait se faire en octobre 1998, comme prévu.

Gendarmerie royale du Canada — Services d'application de la loi

20.66 Les services d'application de la loi appuient le maintien de l'ordre public et assurent la sécurité du public. Par conséquent, ils font partie intégrante des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) assure la maintenance et la mise à jour du système du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), système qui appuie les services de police de tout le Canada et qui est utilisé par ses 700 détachements et par plus de 500 autres organismes (voir la pièce 20.7).

Pièce 20.7

Gendarmerie royale du Canada — Services d'application de la loi

Système retenu aux fins de la vérification	Système du Centre d'information de la police canadienne (CIPC).
Relation entre le système et la fonction essentielle à la mission qu'il appuie	Le système du CIPC tient à jour une banque de données et fournit de l'information sur demande aux agents de police en vue d'appuyer les activités d'application de la loi qui visent la prévention du crime, la conduite d'enquête et la poursuite de criminels.
Description du système	Le système du CIPC a été conçu il y a environ 25 ans. Il contient environ 750 000 lignes de code et est exploité sur un gros ordinateur dans un environnement COBOL.
État de préparation (au 30 juin 1998)	La conversion en environnement MVS COBOL faisait l'objet d'essais; la conversion des systèmes d'application et des modules avait débuté.
Plans et stratégie d'essai	Les plans et la stratégie d'essai étaient en cours d'élaboration.
Date de parachèvement prévue	31 mars 1999.

20.67 La stratégie d'adaptation du système du CIPC comprenait deux phases :

- le passage pour l'application et les systèmes d'exploitation du COBOL au MVS COBOL;
- la correction des systèmes d'application pour qu'ils utilisent un code de date à quatre chiffres.

20.68 Beaucoup de systèmes d'application utilisent des dates ultérieures à l'an 2000 et peuvent connaître des défaillances ou des défectuosités avant l'an 2000. Les modules du système du CIPC qui pourraient connaître des défaillances en janvier 1999 ont été recensés. Comme la stratégie de conversion prévoit la correction des codes d'un module à la fois, les modules qui risquent de tomber en panne en premier ont reçu la priorité.

20.69 Nous avons constaté que la GRC dispose d'un plan d'ensemble pour le projet d'adaptation à l'an 2000 du système du CIPC. La durée des activités prévues dans ce plan va d'une semaine à de nombreux mois. En l'absence de plans détaillés, il est difficile pour le bureau responsable du projet de l'an 2000 de déterminer si les dates de parachèvement des tâches prévues sont raisonnables et de surveiller les progrès. Dans de telles circonstances, il pourrait s'écouler des mois avant que les retards soient décelés.

20.70 En juin 1998, seuls de légers retards s'étaient produits dans la première phase de la conversion en MVS COBOL. Mais la deuxième phase, la conversion des codes de date, accusait un retard de trois mois. Même si le projet d'ensemble avait été mis à jour en conséquence, c'est–à–dire que la date cible d'achèvement pour la conversion du système tout entier était passée du 31 décembre 1998 au 31 mars 1999, des dates cibles n'avaient toujours pas été fixées pour certaines activités clés.

20.71 La GRC a établi un banc d'essai an 2000 (appelé LPAR) et il existe des lignes directrices au sujet de l'essai des applications pour des dates précises. Au moment de notre vérification, la GRC travaillait encore à l'élaboration d'un plan pour les essais en vue de l'an 2000 et d'une stratégie d'essai, y compris la coordination des essais avec les utilisateurs de l'extérieur.

20.72 Le système du CIPC est beaucoup utilisé par la GRC et par d'autres organisations chargées d'appliquer la loi. Les utilisateurs de l'extérieur reliés au système sont classés de la manière suivante :

- catégorie 1, services de police;
- catégorie 2, ministères et organismes chargés de certains rôles en matière d'application de la loi;
- catégorie 3, ministères et organismes chargés de rôles limités en matière d'application de la loi.

Les utilisateurs de la catégorie 1 sont les principaux utilisateurs; ils échangent de grandes quantités de données avec le CIPC. L'interface entre la GRC et le Federal Bureau of Investigation (FBI) et d'autres organismes d'application de la loi des États–Unis est assurée par l'intermédiaire du Automated Canadian United States Police Information Exchange System (ACUPIES).

20.73 La GRC a recensé tous les partenaires avec qui elle échange des données dans le cadre de l'inventaire en vue de l'an 2000. En janvier 1998, elle a communiqué avec tous les utilisateurs de la catégorie 1 pour les informer de ses plans et de la date à partir de laquelle le système du CIPC commencerait à utiliser des codes de date à quatre chiffres. Elle a aussi communiqué avec le FBI, et les deux parties ont convenu que leurs systèmes respectifs accepteraient des codes de date à deux et à quatre chiffres de janvier à juin 1999, moment où les parties prévoient que les deux systèmes seront prêts.

20.74 Toutefois, au 30 juin 1998, les réponses des utilisateurs de la catégorie 1 étaient encore peu nombreuses. Résultat : la GRC ne savait pas très bien si ses plans et ses délais étaient acceptables pour les utilisateurs de cette catégorie.

20.75 La principale utilisation du système du CIPC est de fournir sur demande de l'information au personnel responsable de l'application de la loi. La capacité de continuer d'échanger des données et de fournir de l'information est donc de toute première importance. À notre avis, la GRC doit faire un suivi auprès des utilisateurs de la catégorie 1 et elle doit aussi communiquer avec les utilisateurs des catégories 2 et 3. Après la vérification, la GRC nous a informés qu'elle avait commencé à faire un suivi auprès des utilisateurs de la catégorie 1 et qu'elle avait l'intention de communiquer avec les utilisateurs des deux autres catégories.

20.76 Nous avons aussi remarqué que l'accessibilité aux ressources techniques posait un risque pour le projet de l'an 2000. Le manque de ressources techniques constituait l'une des principales causes des retards mentionnés au paragraphe 20.70. Nous avons constaté que la situation des ressources était particulièrement inquiétante au niveau de la mise au point des applications, du contrôle de la qualité et des essais. Par exemple, au moment de notre vérification, une seule personne avait été désignée pour faire l'essai de l'ensemble du système du CIPC.

20.77 Nous avons conclu que le système du CIPC continue à présenter des risques. En particulier, si les questions des essais de bout en bout et de la coordination avec la collectivité des utilisateurs ne sont pas réglées de façon adéquate, l'utilisation du système du CIPC pourrait être gravement restreinte.

20.78 Au moment de notre vérification, la GRC projetait de préparer une évaluation des risques liés au projet de l'an 2000 pour le 31 août 1998 et de la soumettre au Secrétariat du Conseil du Trésor. La GRC a dit disposer d'un processus continu de gestion des risques, qu'elle a confié à des consultants de l'extérieur, ce qui garantit un examen indépendant et objectif, et dit avoir réalisé des progrès continus et importants. La GRC a aussi indiqué que la planification d'urgence est en cours, laquelle prévoit qu'une liste de contrôle très exhaustive sera utilisée dans chaque détachement au pays, et qu'elle a beaucoup fait pour sensibiliser nombre de services de police et de municipalités au Canada au problème du passage à l'an 2000.

Surveillance des progrès par le Secrétariat du Conseil du Trésor

20.79 En mai 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi un bureau de projet au sein de la Direction du dirigeant principal de l'information afin qu'il puisse assurer le leadership à l'égard de la question du passage à l'an 2000 au sein du gouvernement. Le bureau de projet a été chargé de surveiller les efforts déployés par le gouvernement pour se préparer à l'an 2000 et de répondre aux besoins communs des ministères et des organismes. Dans notre vérification de 1997, nous avons indiqué que le Secrétariat avait aidé à sensibiliser l'ensemble du gouvernement et avait favorisé l'échange d'expériences et de points de vue sur les efforts en vue de l'an 2000.

20.80 En réponse à nos recommandations de 1997, le Secrétariat a indiqué qu'il avait commencé à examiner l'état de préparation de tous les systèmes que le gouvernement juge essentiels à la mission afin de pouvoir confirmer que ceux–ci continueront à bien fonctionner après le 31 décembre 1999.

Résultats de l'enquête sur les systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale

20.81 Le bureau de projet du Secrétariat a fait une enquête auprès de 76 ministères et organismes à l'automne de 1997. Il a classifié séparément les résultats des 19 ministères responsables des systèmes qui appuient des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale, de 16 autres grands ministères et organismes et des 41 ministères et organismes plus petits qui restaient.

20.82 Dans son rapport de janvier 1998, le Secrétariat a souligné que même si presque tous les ministères et les organismes avaient fait des progrès considérables, seuls quelques–uns avaient effectué des travaux de correction ou des essais à l'automne de 1997. Il a conclu qu'il restait assez de temps pour terminer la conversion des systèmes essentiels à la mission, mais que certains systèmes non essentiels à la mission ne seraient peut–être pas convertis au même rythme.

20.83 Le bureau de projet a mené une autre enquête au printemps de 1998, qui visait surtout les fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Les résultats de cette enquête ont été actualisés en juin 1998 et depuis, le bureau de projet fait le suivi des progrès chaque mois.

20.84 Afin d'évaluer les progrès, le Secrétariat a utilisé un modèle d'une grande entreprise de recherche en technologies de l'information. L'entreprise assigne à chacune des sept phases d'un projet de l'an 2000 une estimation du niveau des efforts requis pour mener à bien les travaux. La pièce 20.8 compare les phases du modèle générique que nous avons utilisé en 1997 avec celles du modèle de l'entreprise; l'estimation du niveau des efforts faite par l'entreprise est présentée sous forme de pourcentage.

Pièce 20.8

Modèle de projet en vue de l'an 2000 et niveau des efforts en pourcentage

		Modèle de projet en vue de l'an 2000 du Bureau du vérificateur général	Modèle utilisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor
Structure de gestion de projet Établir une structure de gestion de programme en vue du passage à l'an 2000. Favoriser la sensibilisation à l'échelle du ministère. Obtenir les ressources nécessaires et l'appui de la direction. Surveiller les progrès. Conserver l'engagement et l'appui de la direction.	**Dénombrement, évaluation et planification**	Évaluer les répercussions du passage à l'an 2000 sur le ministère. Dénombrer et évaluer les systèmes à l'appui des principaux programmes et opérations et hiérarchiser leur conversion. Formuler une stratégie globale et un plan d'action. Élaborer des plans d'urgence.	Sensibilisation, dénombrement, étendue du projet, analyse et conception (26 p. 100).
	Conversion	Corriger, remplacer ou abandonner les technologies, les systèmes et les bases de données choisis. Modifier les interfaces.	Correction (20 p. 100).
	Essai et mise en oeuvre	Valider les systèmes et les interfaces corrigés ou remplacés pour qu'ils soient conformes en vue de l'an 2000. Mettre à l'essai le rendement, le fonctionnement et l'intégration des technologies, des systèmes, des bases de données et des interfaces dans un environnement d'exploitation. Mettre en oeuvre les systèmes et les technologies corrigés ou remplacés. Mettre en oeuvre les plans d'urgence et les mécanismes de dépannage au besoin.	Essai et mise en oeuvre (54 p. 100).

Sources : *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1997, chapitre 12; Secrétariat du Conseil du Trésor

20.85 À l'automne de 1997, l'entreprise de recherche considérait qu'une organisation devait, à cette date, avoir terminé 45 p. 100 de ses travaux liés à l'an 2000 si elle voulait que ses systèmes soient pleinement adaptés pour le 31 décembre 1999. À partir de cette prémisse, le Secrétariat a fixé des pourcentages cibles pour le parachèvement des travaux en se fondant sur le temps écoulé. Selon les pourcentages cibles fixés, les ministères et les organismes auraient dû parachever 76 p. 100 de leurs travaux liés à l'an 2000 au 30 juin 1998.

20.86 Or, à cette date, les résultats sommaires du Secrétariat révélaient que dans l'ensemble, 21 ministères et organismes avaient parachevé environ 50 p. 100 des travaux en vue de l'an 2000 qui visaient les systèmes à l'appui de 46 fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Deux sociétés d'État responsables de deux de ces fonctions ont été récemment ajoutées à la liste et l'information sur les progrès qu'elles avaient réalisés n'était pas accessible pour le résumé de juin 1998. Les résultats ont aussi montré que le rythme des travaux en vue de l'an 2000 s'était accéléré au cours des derniers mois.

20.87 Au printemps de 1998, le Secrétariat a annoncé que la date cible de la mise en œuvre de tous les systèmes à l'appui de fonctions essentielles à la mission était l'été de 1999; la date confirmée était juin 1999, ce que les ministres du Conseil du Trésor ont entériné par la suite. Cette date prolonge de six mois le modèle original; en supposant que le rythme des travaux reste le même que celui observé au printemps de 1998, le Secrétariat estime que le parachèvement des travaux pour juin 1999 est faisable (voir la pièce 20.9).

Pièce 20.9 n'est pas disponible, voir le rapport.

20.88 Toutefois, en adaptant le modèle de l'entreprise de recherche, le Secrétariat avait fixé ses pourcentages cibles en se servant du temps écoulé comme principale approximation du niveau d'effort. Son indicateur, le pourcentage de travaux terminés, ne tenait pas compte d'autres mesures comme le pourcentage d'heures travaillées ou la quantité de travail effectuée comparativement au budget global. La quantité de travail effectuée est souvent mesurée en lignes de code de programmation. Pour certains ministères et organismes, le Secrétariat a utilisé le nombre de lignes de code de programmation à titre de facteur de pondération pour évaluer les progrès.

20.89 De plus, le modèle avait été conçu pour des situations qui comportaient surtout la correction et l'essai de systèmes existants. La méthode pourrait ne pas servir aux ministères ayant opté pour une stratégie de conversion qui prévoit le remplacement des systèmes non adaptés. Dans ces cas, il n'est peut–être pas très utile de communiquer les progrès réalisés en fonction du temps écoulé. De l'avis du Secrétariat, on peut adapter le modèle aux situations qui comportent le remplacement des systèmes. Toutefois, en juin 1998, le Secrétariat n'avait pas adapté le modèle de manière à ce qu'il puisse s'en servir pour évaluer les progrès des ministères et des organismes ayant opté pour une telle stratégie.

20.90 En 1997, nous avons indiqué que la phase d'essai et de mise en œuvre avaient nécessité plus d'efforts que toutes les autres phases réunies. Il est désormais généralement reconnu dans l'industrie des technologies de l'information que la phase d'essai des projets de l'an 2000 s'est révélée encore plus longue que prévu. Ainsi, une simple projection linéaire du pourcentage des travaux qui doivent se terminer au regard du temps écoulé peut se révéler optimiste.

20.91 Le Secrétariat n'a validé ni les données ni les renseignements recueillis dans le cadre de son enquête. Même si certains ministères et organismes ont fait appel à la vérification interne ou à des experts–conseils pour valider les progrès réalisés pour le passage à l'an 2000, d'autres ne l'ont pas fait. D'après les meilleures pratiques dans l'industrie, les bureaux de projet de l'an 2000 doivent obtenir une assurance indépendante pour valider les rapports d'étape reçus des services de leur organisation. Certains bureaux de projet vont jusqu'à utiliser des outils informatiques pour vérifier les codes de programmation convertis. L'expérience de certaines entreprises du secteur privé a révélé qu'après la validation, on surévaluait souvent le pourcentage déclaré des travaux terminés.

20.92 En ce qui a trait aux systèmes à l'appui des six fonctions essentielles à la mission que nous avons vérifiés, nous avons comparé nos constatations avec l'information que les mêmes ministères et organismes avaient fournie au Secrétariat. Dans la plupart des cas, les dates de début et de fin des travaux correspondaient à celles qui se trouvaient dans les dossiers du Secrétariat. En général, ceux–ci ne contenaient pas assez de détails pour que le nombre de lignes de code de programmation puisse servir à appuyer une analyse de la quantité de travaux effectués et une évaluation des progrès réalisés en vue d'adapter les systèmes au passage à l'an 2000.

20.93 Même si, dans son enquête, le Secrétariat demandait de l'information sur les interfaces de données et les systèmes enfouis, il ne l'a pas utilisée pour calculer le pourcentage des travaux terminés. Par conséquent, il se peut que les évaluations des ministères et des organismes ayant des dépendances de données importantes ou de nombreux systèmes enfouis ne reflètent pas adéquatement les progrès en vue de l'an 2000.

20.94 Nous avons indiqué l'an passé que le 31 décembre 1998 devenait, au sein de l'industrie des technologies de l'information, la norme pour la pleine mise en œuvre de systèmes adaptés. La date cible fixée par le Secrétariat ne laisse que six mois pour rattraper les retards et régler les problèmes inattendus, et cela nous inquiète. De plus, pour certains des systèmes appuyant 48 fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale, les dates cibles de la mise en œuvre ont été fixées au–delà de juin 1999. La plupart des systèmes que nous avons examinés cette année ont connu des retards, certains pouvant aller jusqu'à quatre mois.

Beaucoup de systèmes essentiels à la mission restent exposés à des risques

20.95 Un taux global de parachèvement des travaux visant les systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale ne peut fournir qu'une indication générale des progrès en vue de l'an 2000. Comme le taux moyen de parachèvement des travaux était de 50 p. 100 au 30 juin 1998, le taux de progression dans certains ministères et organismes était inférieur à 50 p. 100.

20.96 Selon les résultats sommaires du Secrétariat à la fin juin, 12 ministères et organismes responsables de 28 fonctions essentielles à la mission avaient terminé plus de 50 p. 100 des travaux qui visaient les applications, les systèmes et les appareils appuyant ces fonctions. Le Secrétariat a aussi souligné que les renseignements relatifs à deux ministères étaient incomplets, ce qui pouvait influer sur le taux de parachèvement des travaux signalé pour ces deux ministères.

20.97 Dans l'ensemble, selon le sommaire préparé par le Secrétariat, les progrès réalisés au 30 juin 1998 par les 21 ministères et organismes responsables de fonctions essentielles à la mission étaient les suivants :

- quatre ministères et organismes avaient réalisé de bons progrès (plus de 60 p. 100 des travaux étaient terminés);
- dix ministères et organismes avaient réalisé des progrès satisfaisants (entre 46 p. 100 et 60 p. 100 des travaux étaient terminés);
- sept ministères et organismes éprouvaient des difficultés (45 p. 100 ou moins des travaux étaient terminés).

L'information sur les progrès réalisés par les deux sociétés d'État récemment ajoutées à la liste n'était pas disponible en juin 1998, ce qui fait que les résultats sommaires n'en tenaient pas compte.

20.98 Même si la surveillance des progrès assurée par le Secrétariat a révélé que le rythme des travaux en vue de l'an 2000 s'était accéléré, au 30 juin 1998, seulement quatre ministères et organismes, responsables de sept des 48 fonctions essentielles à la mission, avaient réalisé de bons progrès; 50 p. 100 ou moins des travaux liés à 18 fonctions dans neuf ministères et organismes étaient parachevés.

20.99 Au 30 juin 1998, divers systèmes du gouvernement à l'appui de fonctions essentielles à la mission risquaient encore de ne pas être prêts à temps, et cela est très inquiétant.

20.100 En août 1998, le Secrétariat nous a informés que certains de ses analystes avaient commencé à assister aux réunions concernant le projet de l'an 2000 dans les 21 ministères et organismes et dans les deux sociétés d'État. De plus, son directeur du projet de l'an 2000 avait rencontré la haute direction de certains ministères pour discuter de leurs progrès.

20.101 Le Secrétariat avait aussi écrit aux ministères et aux organismes responsables de systèmes appuyant les fonctions essentielles à la mission pour demander que des évaluations des risques soient effectuées le 31 août 1998 au plus tard. Pour ce qui est des systèmes qui risquent de ne pas respecter la date cible de mise en œuvre, des plans d'urgence détaillés seront exigés d'ici le 31 décembre 1998.

20.102 Dans notre chapitre de vérification de 1997, nous avons recommandé au Secrétariat d'intervenir sur le plan stratégique au besoin afin de mettre en œuvre avec succès des systèmes essentiels à la mission. Vers la fin de la présente vérification, même si le Secrétariat avait rencontré certains ministères pour discuter des progrès réalisés en vue de l'an 2000, il n'existait pas de plans documentés indiquant ce qui déclencherait une intervention, à quelle date elle serait déclenchée ni quelle forme elle prendrait.

20.103 Notre chapitre de 1997 a aussi soulevé la question du tri, qui prévoit la réaffectation des ressources aux systèmes les plus essentiels à une organisation. Même si le Secrétariat a reconnu l'an dernier que le tri deviendrait

peut–être nécessaire à un moment donné, rien jusqu'à maintenant n'indique quels critères seraient utilisés pour juger de la nécessité d'une telle mesure ni comment les ressources seraient redéployées entre les ministères et les organismes.

20.104 Si les systèmes qui appuient des fonctions essentielles à la mission présentaient encore des risques, il serait indispensable que des plans d'urgence soient élaborés et mis à l'essai avant l'an 2000. Dans l'ensemble, l'objectif du gouvernement, en ce qui concerne la préparation à l'an 2000, est de veiller à ce que les programmes et les services essentiels soient maintenus à l'intention des bénéficiaires et des parties intéressées. L'idéal serait d'avoir des systèmes pleinement adaptés qui appuieraient les fonctions essentielles à la mission; des mécanismes de dépannage provisoires peuvent être acceptables à court terme.

20.105 Le gouvernement devrait continuer d'accorder une priorité très élevée au projet de l'an 2000 et accélérer davantage le rythme des travaux visant les systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission afin de réduire le risque qu'ils ne soient pas pleinement adaptés avant l'an 2000.

20.106 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait déterminer quand et comment il devrait intervenir sur le plan stratégique pour assurer l'adaptation en vue de l'an 2000 des systèmes qui appuient les fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale. Il devrait aussi élaborer des plans de tri et les mettre en œuvre au besoin.

20.107 Dans les cas où les systèmes à l'appui de fonctions essentielles à la mission présentent encore des risques, le Secrétariat devrait voir à ce que des plans d'urgence soient élaborés et mis à l'essai avant l'an 2000 de manière à ce que les programmes et les services essentiels du gouvernement se poursuivent après le 31 décembre 1999.

20.108 Le Secrétariat devrait examiner des moyens d'améliorer davantage la qualité de ses données d'enquête et de son information, notamment l'utilisation d'autres mesures d'analyse et d'évaluation des progrès ainsi que la vérification indépendante de l'information sur les progrès.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'accord avec les grandes lignes du chapitre et il les appuie. Le chapitre fait ressortir des préoccupations et des progrès, et il est bien connu que nous sommes d'accord avec ceux–ci.*

À notre avis, il est essentiel de souligner le fait que les programmes de préparation en vue de l'an 2000 des ministères et des organismes que nous surveillons progressent constamment. Non seulement le pourcentage des travaux terminés (comme l'indiquent les rapports mensuels) augmente toujours, mais le rythme des changements s'accélère aussi. En fait, depuis la fin juin 1998, moment où les travaux de vérification se sont terminés, le pourcentage de préparation à l'échelle du gouvernement est passé de 52 p. 100 à 64 p. 100.

Nous acceptons la recommandation selon laquelle le gouvernement doit continuer d'accorder une priorité très élevée à la préparation en vue de l'an 2000. Le Conseil du Trésor continuera à recevoir des rapports mensuels sur les progrès. Le problème de l'an 2000 sera aussi abordé dans les lettres que le président du Conseil du Trésor fera parvenir à ses collègues du Cabinet et que le secrétaire enverra aux sous–ministres.

Le taux de conformité continue à s'améliorer; néanmoins, nous sommes d'accord pour dire qu'une gestion de projet prudente tient compte du fait que des retards peuvent survenir et qu'un tri peut devoir être fait. Le Secrétariat du Conseil du Trésor travaillera avec les ministères et les organismes en vue d'élaborer des plans pour le tri des systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale.

Le Secrétariat travaille avec les ministères et les organismes pour les aider, dans la mesure du possible, à élaborer ou à peaufiner des plans d'urgence pour que les fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale se poursuivent.

Le Secrétariat n'utilise pas exclusivement le temps écoulé comme indicateur des progrès. Il est prêt à envisager des changements en vue d'améliorer la qualité des rapports, pourvu que les travaux d'adaptation en cours ne soient pas menacés. Nous avons recommandé aux ministères et aux organismes de mobiliser leur propre personnel de vérification interne pour qu'il fournisse une vérification et une validation indépendantes des résultats recueillis et communiqués par nos analystes.

Initiatives visant à répondre aux besoins communs

Des progrès ont été réalisés en vue d'atténuer la menace posée par le passage à l'an 2000

20.109 Dans la vérification de 1997, nous avons recensé un certain nombre de secteurs où les projets liés à l'an 2000 étaient exposés à des risques importants :

- les priorités et les développements contradictoires;
- les ressources techniques insuffisantes;
- l'impossibilité d'obtenir des mises à niveau conformes auprès des vendeurs ou les retards à cet égard;
- les risques liés aux interfaces de données;
- les risques de retard dans le financement des travaux.

Dans le rapport de vérification, nous avons aussi souligné que des gains d'efficience pouvaient être réalisés si l'on réglait les questions horizontales communes. Dans la présente vérification, nous constatons que des progrès ont été réalisés dans divers secteurs.

20.110 Par exemple, le Secrétariat a écrit plusieurs fois aux sous–ministres et aux responsables des organismes pour faire ressortir l'importance de la menace posée par le passage à l'an 2000 et la nécessité d'y accorder une priorité très élevée. En mars 1998, le gouvernement a aussi demandé aux ministères et aux organismes de tenir compte des répercussions du passage à l'an 2000 dans tous leurs énoncés de politique.

20.111 Nous avons remarqué en 1997 que les ministères s'inquiétaient de la disponibilité des ressources techniques; plusieurs connaissaient des taux de départs plus élevés que la normale chez les spécialistes de l'informatique. Depuis, le gouvernement s'efforce de trouver des professionnels des technologies de l'information et de les attirer dans ses rangs. La signature d'une convention collective avec le syndicat des spécialistes de l'informatique du gouvernement a aidé à garder le personnel. En outre, un contrat omnibus a été octroyé à sept entreprises du secteur privé pour que, en prévision du passage à l'an 2000, elles contribuent aux travaux de correction et d'essai des systèmes qui appuient les fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale.

20.112 En 1997, le Secrétariat a estimé que les travaux du gouvernement en vue du passage à l'an 2000 totaliseraient un milliard de dollars. Au cours de notre vérification de 1998, le Bureau du projet de l'an 2000 nous a informés que les estimations avaient été révisées et qu'elles s'établissaient à 1,4 milliard de dollars. Désireux de gérer le risque que certains projets liés à l'an 2000 prennent du retard dans la mesure où des fonds n'ont pu être obtenus à temps, le Secrétariat a pris des dispositions pour que des prêts d'une valeur totale allant jusqu'à 400 millions de dollars soient mis à la disposition des ministères et des organismes responsables de fonctions essentielles à la mission. En juillet 1998, le Secrétariat avait approuvé des prêts d'une valeur totale d'environ 365 millions de dollars pour 15 ministères et organismes.

Il faut un plan de travail pour les questions horizontales qui restent à régler

20.113 Même si des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les besoins communs, il subsiste des risques dans les secteurs déjà mentionnés. Des risques considérables se présentent aussi dans d'autres secteurs.

20.114 Par exemple, le manque de ressources techniques continue d'exposer tous les projets de préparation à l'an 2000 à des risques importants. Même si les ministères signalent que les taux de départs se sont stabilisés depuis la signature de la convention collective des spécialistes de l'informatique du gouvernement, le roulement du personnel s'est poursuivi. En examinant les systèmes essentiels à la mission, nous avons remarqué un cas particulier où un retard a été expliqué par le manque de ressources techniques. De plus, la convention collective des spécialistes de l'informatique du gouvernement viendra à échéance en 1999, alors que les travaux liés à l'an 2000 seront encore essentiels.

20.115 L'interface de données constitue aussi un secteur de risque important. Les entreprises de recherche en technologies de l'information ont fait ressortir l'importance des essais de bout en bout entre les organisations qui sont interconnectées. Décrivant son modèle de comparaison des progrès en vue de l'an 2000 entre les organisations, une entreprise de recherche a indiqué que de tels essais prendraient du temps et que dans certains cas, ils seraient difficiles à exécuter.

20.116 Les risques de poursuite sont un autre secteur de risque. En réponse à nos recommandations de 1997, le gouvernement a nommé un avocat pour qu'il coordonne les efforts de nature juridique. Par la suite, des coordonnateurs des questions juridiques ont été nommés dans divers ministères et organismes. Ces mesures ont aidé à sensibiliser la collectivité juridique gouvernementale au problème de l'an 2000 et donné lieu à la publication d'un document de discussion sur le passage à l'an 2000. En mars 1998, ce document a été communiqué aux ministères et aux organismes pour les aider à évaluer les risques juridiques que le passage à l'an 2000 présentait à leurs organisations respectives. Néanmoins, étant donné que le gouvernement assume de nombreuses responsabilités de réglementation, les répercussions de la menace de l'an 2000 doivent encore être pleinement analysées et traitées.

20.117 La situation des systèmes et des appareils enfouis devient de plus en plus inquiétante. On compte des milliards de ces systèmes et appareils qui exécutent une foule de tâches dans beaucoup de domaines, comme les sciences, l'ingénierie, la fabrication et les soins de santé. Les spécialistes ont estimé que seule une petite partie de ces microprocesseurs sont sensibles aux dates. Même à cela, il y a, selon les estimations, entre 20 millions et 250 millions de systèmes et d'appareils enfouis qui pourraient connaître des défaillances en raison du bogue du millénaire.

20.118 En janvier 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a chargé une petite équipe de sous–ministres adjoints d'examiner l'état de préparation à l'an 2000 au gouvernement. En février 1998, l'équipe a fait rapport des questions et des secteurs de risque que nous avons mentionnés, ainsi que d'autres obstacles au succès du projet. L'équipe a conclu que les défis liés au passage à l'an 2000 ne pourraient être relevés que si des décisions et des mesures étaient prises pour régler les problèmes qu'elle avait recensés.

20.119 En août 1998, le Secrétariat avait commencé à définir des rôles généraux pour des ministères et des organismes en vue de régler un certain nombre de ces problèmes. Au début d'octobre, le Secrétariat nous a informés qu'il avait prévu deux initiatives pour aider les ministères et les organismes à composer avec les technologies enfouies et qu'il avait l'intention de tenir un symposium sur la question plus tard au cours du mois. Le Secrétariat a indiqué que les initiatives iraient de l'avant dès que les fonds seraient disponibles. Toutefois, il lui restait à élaborer un plan de travail incluant ce qui suit :

- une liste complète des problèmes à régler;
- les rôles et les responsabilités de chaque organisation chargée de les régler;
- les ressources requises;
- les résultats souhaités;

- le calendrier d'exécution des travaux.

Comme nous l'avons signalé en 1997, si les questions ne sont pas réglées rapidement, les avantages éventuels des travaux horizontaux visant à aider les ministères et les organismes à surmonter la menace de l'an 2000 ne se concrétiseront pas pleinement.

20.120 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer un plan de travail et prendre des mesures pour faciliter le règlement des problèmes horizontaux communs auxquels les ministères et les organismes se heurtent dans leurs travaux liés au passage à l'an 2000.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Grâce à des groupes de travail interministériels et à d'autres moyens, des plans et des mesures ont été mis en œuvre pour surveiller et évaluer la préparation des ministères ainsi que pour déceler les questions horizontales. Vu que des rapports plus détaillés et plus fréquents doivent être présentés aux ministres du Conseil du Trésor et que les questions liées à la préparation de l'ensemble du gouvernement doivent être réglées, le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'accord pour dire que des plans supplémentaires plus précis doivent être préparés. Un plan directeur pour les rapports à présenter aux ministres a déjà été préparé et l'intégration d'activités supplémentaires est en cours.*

Communication de l'information aux ministres et au Parlement

L'information sur l'urgence et les progrès de la question de l'an 2000 a été fournie aux ministres

20.121 En 1997, nous avons recommandé aux ministères et aux organismes d'obtenir l'engagement des ministres et de les informer de l'urgence de la menace posée par l'an 2000. Nous avons aussi recommandé au Secrétariat de renseigner périodiquement le Conseil du Trésor sur les progrès du gouvernement. Enfin, nous avons recommandé au gouvernement d'éclairer régulièrement le Parlement sur la question de l'an 2000, les répercussions qu'elle pourrait avoir sur le gouvernement et sur les progrès réalisés par le gouvernement en vue de l'adaptation de ses systèmes.

20.122 Nous avons constaté, dans le cadre de la présente vérification, que le gouvernement avait tenu les ministres au courant de la priorité et de l'importance de la question de l'an 2000. Par ailleurs, depuis notre vérification de 1997, le Secrétariat a comparu plusieurs fois devant le Conseil du Trésor pour discuter de la question de l'an 2000 et pour fournir de l'information sur les progrès du gouvernement ainsi que pour demander l'approbation de mesures précises et du financement connexe au besoin. Vers la fin de notre vérification de 1998, le Secrétariat nous a informés qu'il présenterait au Conseil du Trésor des mises à jour mensuelles sur les progrès réalisés en vue du passage à l'an 2000.

Il faut améliorer l'information communiquée au Parlement

20.123 Après le dépôt de notre rapport d'octobre 1997 au Parlement, deux comités permanents de la Chambre des communes ont tenu des audiences sur la question de l'an 2000. Le Comité permanent de l'industrie s'est penché sur l'état de préparation de l'industrie alors que le Comité permanent des comptes publics s'est concentré sur le chapitre 12 de notre rapport qui traitait de la préparation à l'an 2000. Le dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor a comparu comme témoin à des audiences des deux comités.

20.124 En novembre 1997, le Comité permanent des comptes publics a déposé son *Deuxième rapport à la Chambre des communes* sur le chapitre 12 de notre rapport. Il a notamment recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare des rapports semestriels sur l'état d'avancement des travaux effectués en vue du passage à l'an 2000 et qu'il les soumette au Comité à compter de janvier 1998.

20.125 Le gouvernement a accepté les recommandations et le Secrétariat a soumis son premier rapport au Comité au début de février 1998. Le rapport était daté de janvier 1998 et portait sur l'état de préparation à l'automne de

1997. Au 31 août 1998, aucun autre rapport sur l'état d'avancement des travaux n'avait été soumis. Par conséquent, l'information dont le Comité permanent des comptes publics disposait sur les progrès réalisés en vue du passage à l'an 2000 remontait presque à un an. Depuis, le Secrétariat nous a informés qu'à la fin de septembre 1998, il avait soumis un deuxième rapport au Comité.

20.126 Même si le Comité a également recommandé que l'information sur les progrès des ministères soit incluse dans leurs rapports sur le rendement, nous n'avons rien trouvé pour montrer que le Secrétariat avait fait part de cette recommandation aux ministères. Quatre ministères et organismes que nous avons vérifiés cette année faisaient mention de l'an 2000 dans leurs documents budgétaires de 1998-1999; seulement un des quatre faisait mention de l'état d'avancement de son projet de l'an 2000 dans son rapport sur le rendement de 1997 au Parlement.

20.127 Le gouvernement devrait améliorer la communication au Parlement de l'information sur les progrès qu'il réalise en vue d'adapter les systèmes au passage à l'an 2000.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait rapport au Comité permanent des comptes publics, au Comité permanent de l'industrie et au Cabinet. Nous continuerons à chercher des moyens de tenir le Parlement au courant de la situation.*

Conclusion

20.128 Un an après notre vérification de 1997, nous avons constaté que le gouvernement avait accordé une priorité élevée à la menace posée par le passage à l'an 2000 et avait accéléré le rythme des travaux effectués dans le cadre des projets de l'an 2000. Des progrès ont aussi été réalisés au niveau de la surveillance des travaux d'adaptation à l'an 2000 qui visent les fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale et du règlement de certains problèmes communs à de nombreux ministères et organismes.

20.129 Toutefois, lors de l'examen des résultats de l'enquête de juin 1998 qui ont été résumés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons remarqué que seulement quatre ministères responsables de sept des 48 fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale avaient réalisé de bons progrès; neuf ministères et organismes responsables de 18 fonctions essentielles à la mission avaient parachevé 50 p. 100 ou moins des travaux portant sur le passage à l'an 2000. Les résultats de notre examen ont aussi révélé qu'en juin 1998, plusieurs systèmes clés à l'appui de trois des six fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale étaient encore exposés à la menace de l'an 2000.

20.130 Nous avons conclu que, compte tenu des 18 mois qui restent, beaucoup de systèmes à l'appui de fonctions essentielles à la mission risquent encore de ne pas être prêts avant l'an 2000. Nous craignons fort que certains services essentiels du gouvernement soient interrompus au début de l'an 2000.

20.131 Malgré l'accélération du rythme des travaux et les progrès réalisés depuis notre dernière vérification, il faut faire davantage. Il faut continuer à mettre l'accent sur le passage à l'an 2000 : le Secrétariat du Conseil du Trésor doit notamment intervenir sur le plan stratégique au besoin et les ministères et les organismes doivent préparer des plans d'urgence et en faire l'essai de manière à s'assurer que les fonctions essentielles à la mission se poursuivront sans interruption à l'arrivée de l'an 2000.

20.132 Comme nous l'avons signalé en 1997, d'autres secteurs continuent à présenter des risques et justifient que l'on prenne des mesures horizontales communes visant à éliminer ces risques. La communication au Parlement de l'information sur la question de l'an 2000 doit s'améliorer.

À propos de la vérification

Objectifs et étendue

La vérification de 1998 a porté sur certaines fonctions essentielles à la mission de l'administration fédérale et sur certains systèmes à l'appui de ces fonctions. Elle avait pour objet d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement dans le recensement et l'atténuation des risques que le problème du code de date du millénaire pose pour les systèmes à l'appui des fonctions essentielles à la mission, et d'en faire rapport au Parlement.

Nous avons examiné les mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux recommandations de notre rapport d'octobre 1997. Nous avons obtenu une mise à jour sur l'état de préparation du gouvernement au 30 juin 1998 en examinant les résultats de l'enquête recueillis par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous n'avons pas vérifié les faits présentés par les ministères et les organismes dans les enquêtes.

De plus, nous avons évalué les risques que pose le passage à l'an 2000 pour certains systèmes et applications qui appuient six fonctions essentielles à la mission du gouvernement. Les fonctions ont été choisies d'après leur importance pour la santé et la sécurité, leurs répercussions financières et juridiques et leur importance pour les services essentiels et le soutien aux bénéficiaires des programmes. Ces systèmes et ces applications sont exploités dans les ministères et les organismes suivants :

- Agence canadienne d'inspection des aliments;
- Défense nationale;
- Développement des ressources humaines Canada;
- Affaires indiennes et du Nord Canada;
- Revenu Canada;
- Gendarmerie royale du Canada.

La Défense nationale, Développement des ressources humaines Canada et Revenu Canada comptaient parmi les neuf ministères que nous avons vérifiés en 1997.

Nos constatations s'appliquent seulement aux systèmes et aux applications examinés; elles ne sont pas représentatives des progrès généraux réalisés dans ces ministères et organismes.

Critères

Les critères généraux utilisés pour la présente vérification découlent de ceux dont nous nous sommes servis pour la vérification de 1997 sur l'état de préparation du gouvernement au passage à l'an 2000.

- Des projets continus en matière de leadership doivent permettre d'obtenir l'engagement et l'appui de la haute direction des ministères et des organismes.
- Les systèmes et les applications qui sont essentiels à l'ensemble de l'administration fédérale doivent être recensés et les progrès des travaux de conversion des systèmes en vue du passage à l'an 2000, l'essai et la mise en application des solutions retenues doivent être surveillés et communiqués

périodiquement. Il doit y avoir une intervention stratégique au besoin pour faire en sorte que ces systèmes et ces applications soient mis en œuvre avec succès avant l'an 2000.

- Dans les cas où les risques de défaillance continuent à menacer les fonctions essentielles du gouvernement, des plans d'urgence doivent être élaborés et des mesures doivent être prises de manière à assurer un passage approprié à l'an 2000.
- Des initiatives doivent permettre de coordonner et de faciliter les travaux effectués par les ministères et les organismes en vue du passage à l'an 2000, afin d'en maximiser la rentabilité.
- Le Parlement doit être tenu au courant des questions d'importance soulevées par le défi du passage à l'an 2000 et de ses répercussions sur la prestation des programmes et des services du gouvernement, y compris les progrès réalisés en vue de l'adaptation des systèmes à l'an 2000.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directrice principale : Nancy Cheng
Directrice : Maria Wisniowski

Brian Element
Peter Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec Mme Nancy Cheng.

Chapitre 21

Agence canadienne de développement international

Les programmes géographiques

Table des matières

	Page
Points saillants	21-5
Introduction	21-7
Objet de la vérification	21-7
Observations et recommandations	21-8
Régler les conflits entre les objectifs	21-8
Le lien entre l'aide et les objectifs de la politique étrangère est davantage resserré	21-8
Mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats	21-10
Il y a des progrès évidents au chapitre de la gestion axée sur les résultats	21-10
Un cadre de responsabilisation a été élaboré	21-11
Les travaux relatifs au régime de passation des marchés axé sur les résultats ont connu un ralentissement considérable	21-11
La gestion et la surveillance des risques doivent être intégrées plus systématiquement aux projets	21-12
Il est essentiel de déterminer si les avantages d'un projet sont durables	21-13
Communiquer de l'information sur le rendement des projets	21-14
La qualité de l'information communiquée sur le rendement des projets n'est pas uniforme	21-14
Rapport sur le rendement de l'ACDI au Parlement	21-15
L'information communiquée doit être plus significative, plus exacte et mieux équilibrée	21-15
Des indicateurs de base pour mesurer les progrès au regard du développement sont en cours d'élaboration	21-16
Fonds de contrepartie	21-19
L'ACDI a répondu aux préoccupations soulevées en 1993, mais elle doit mieux contrôler les sommes versées dans les fonds de contrepartie	21-19
Institutionnaliser les leçons apprises	21-25

L'ACDI a fait beaucoup de progrès 21-25

Vérification et évaluation 21-26

Il faut poursuivre les efforts au niveau de l'examen du rendement 21-26

Conclusion 21-27

À propos de la vérification 21-28

Études de cas — Observations sur les pays visités 21-20

Pièces

21.1 Enveloppe totale de l'aide internationale — ACDI et autres ministères et organismes, 1994-1995 à 1998-1999 21-7
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

21.2 Principales composantes de la contribution de l'ACDI à l'aide publique au développement, 1998-1999 21-8
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

21.3 Aide publique au développement de l'ACDI — Comparaison des décaissements selon les taux d'estimation de l'OCDE, 1993-1994 et 1996-1997 21-9
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

21.4 Énoncé de principe de l'ACDI sur la gestion axée sur les résultats 21-10

21.5 Quatre indicateurs clés de la durabilité des projets 21-13

21.6 Mesurer les progrès en matière de développement : un ensemble opérationnel d'indicateurs de base 21-18

21.7 Problèmes de contrôle des opérations dans un fonds de contrepartie 21-25

Agence canadienne de développement international

Les programmes géographiques

Points saillants

21.1 Dans notre rapport de 1993, nous avons exprimé un certain nombre de préoccupations concernant le rendement des programmes bilatéraux de l'ACDI. Dans ceux de 1995 et de 1996, nous avons décrit les efforts de celle–ci pour mettre en place un ambitieux programme de changement et de renouveau. Dans le présent chapitre, nous expliquons dans quelle mesure l'ACDI a réglé les principaux problèmes mis en lumière en 1993.

21.2 L'Agence a adopté le concept de gestion axée sur les résultats pour devenir une organisation évolutive davantage axée sur les résultats. Des progrès réels ont été accomplis. À l'énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats se sont ajoutées des politiques et des lignes directrices connexes qui ont été diffusées à l'échelle de l'Agence. L'ACDI a établi un cadre des résultats et des facteurs clés de réussite qui aide ses gestionnaires et ses partenaires à axer davantage la gestion des projets sur les résultats. Toutefois, l'application des principes de la gestion axée sur les résultats à la passation des marchés a peu progressé.

21.3 L'ACDI est en train d'élaborer, d'examiner et de mettre à jour les cadres stratégiques de programmes–région et de programmes–pays de tous les principaux pays et régions. Certains des plus récents cadres énoncent les objectifs et les résultats escomptés. Cependant, on ne compare pas les résultats escomptés aux résultats réels, alors que cette comparaison est l'un des principaux outils d'évaluation du rendement.

21.4 Au niveau des projets, là où l'on fournit concrètement l'aide publique au développement (APD), nous avons constaté que même si une attention accrue était portée aux résultats, les progrès vers une véritable gestion axée sur les résultats étaient inégaux. Bien que les hypothèses principales pour la réussite des projets et l'obtention des résultats escomptés aient été énoncées et qu'un système de rapports annuels de suivi de projet ait été mis en place, les énoncés des résultats escomptés ne sont pas toujours réalistes. De plus, une fois que les principaux risques ont été dégagés et évalués, aucun suivi méthodique de ces risques n'est assuré et aucune mesure n'est prise systématiquement pour y parer. On peut alors se demander si les projets procureront les avantages attendus. Une fois tous les fonds décaissés, aucun suivi systématique des projets n'est effectué pour déterminer si les résultats escomptés ont été obtenus.

21.5 L'ACDI prépare des rapports internes sur le rendement, ce qui témoigne de sa plus grande capacité à évaluer systématiquement son rendement et à en rendre compte de façon plus méthodique. De plus, elle soumet au Parlement un rapport annuel sur le rendement; ce rapport gagnerait à montrer les progrès accomplis sur le plan des résultats des projets individuels par rapport aux résultats escomptés. Nous avons conclu de l'examen de ce rapport qu'une plus grande rigueur s'imposait afin que l'information communiquée soit claire, significative et exacte. Le programme d'APD étant mis en œuvre dans de très nombreux pays et dans un climat d'incertitude politique et économique, la tâche est très complexe et délicate et les résultats sont inégaux. Nous estimons qu'il est important que l'ACDI traite de cette dimension dans ses rapports. En brossant un tableau plus équilibré, elle renforcerait leur crédibilité.

21.6 Nous avons conclu que les mesures prises par l'ACDI ont permis de répondre aux principales préoccupations exprimées en 1993. À l'heure actuelle, l'Agence doit maintenir l'élan imprimé à la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Les éléments du système de soutien sont presque tous en place. Pour boucler la boucle de la responsabilisation, elle doit continuer d'améliorer la mesure des résultats en matière de développement, ainsi que l'information communiquée à cet égard.

Introduction

21.7 L'ACDI administre environ 78 p. 100 de l'Enveloppe de l'aide internationale (EAI). Le reste est assuré, entre autres, par le ministère des Finances Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le Centre de recherches pour le développement international.

21.8 L'ACDI achemine l'aide internationale par le biais de divers mécanismes. Les programmes géographiques, également connus sous le nom de programmes bilatéraux ou de pays à pays, représentent près de la moitié de ses dépenses. Le reste de l'aide est fourni sous forme de crédits à des institutions multilatérales comme les programmes des Nations Unies, à des institutions financières internationales comme les banques régionales de développement et à une multitude d'organisations non gouvernementales, dont des universités, des entreprises et des organismes sans but lucratif.

21.9 Par suite de l'Examen des programmes, le budget de l'aide internationale du Canada a été réduit, passant de 2,6 milliards de dollars en 1994-1995 à 2,1 milliards de dollars en 1997-1998; à l'intérieur de cette enveloppe, les dépenses de l'ACDI au titre de l'aide publique au développement (APD) sont passées de 2,2 milliards de dollars en 1994-1995 à 1,7 milliard de dollars en 1995-1996, et sont demeurées relativement stables depuis (voir la pièce 21.1). En avril 1995, le gouvernement a transféré à l'ACDI la gestion du programme pour l'Europe centrale et de l'Est et les nouveaux États indépendants, qu'administrait jusque–là le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Bien que ce programme ne relève pas de l'APD canadienne, il doit respecter les six priorités de l'aide publique au développement définies dans la politique étrangère.

(La pièce 21.1 n'est pas disponible, voir le rapport.)

21.10 L'EAI s'établit à environ deux milliards de dollars pour 1998-1999, dont 1,6 milliard seront consacrés aux programmes de l'ACDI. Les programmes bilatéraux (programmes géographiques et aide alimentaire bilatérale) représentent quelque 790 millions de dollars ou environ 50 p. 100 des dépenses totales de l'Agence (voir la pièce 21.2).

(La pièce 21.2 n'est pas disponible, voir le rapport.)

Objet de la vérification

21.11 Cette vérification est la troisième et dernière phase d'un suivi planifié. La première phase comportait deux volets : tout d'abord, l'évaluation par l'Agence même des mesures prises dans le contexte de son effort de renouveau pour donner suite aux principales préoccupations exprimées dans notre rapport de 1993; et en second lieu, l'élaboration par l'Agence d'un modèle de mesure du rendement (maintenant système d'examen du rendement des projets bilatéraux). La deuxième phase portait sur les progrès réalisés par l'ACDI dans la mise en œuvre de ce modèle visant à lui permettre de mesurer le rendement de ses programmes et projets bilatéraux et de communiquer de l'information à cet égard. La présente vérification constitue la troisième phase du suivi de notre rapport de 1993. Des détails sur la méthode utilisée pour effectuer nos travaux sont présentés à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**.

21.12 Étant donné que l'APD est fournie par le biais de projets, nous avons axé nos travaux de vérification sur cet élément. Nous avons analysé le cadre de programmation de l'Agence pour les pays visés par la vérification, ainsi que les liens entre celui–ci et les projets mis en œuvre dans ces pays. Nous avons examiné 28 projets dans cinq pays, en portant une attention particulière à la planification, à la gestion axée sur les résultats, à la mesure des résultats ainsi qu'à l'information communiquée sur ceux–ci. Au cours de nos travaux de vérification, les pays partenaires de l'ACDI nous ont soulignés à maintes reprises le dévouement du personnel de l'Agence et sa coopération. Les constatations visant des pays particuliers sont présentées aux pages 21-20 à 21-24.

Observations et recommandations

Régler les conflits entre les objectifs

Le lien entre l'aide et les objectifs de la politique étrangère est davantage resserré

21.13 En 1993, nous craignions qu'il ne soit difficile pour l'ACDI de se concentrer sur son objectif prioritaire de réduction de la pauvreté et de promotion de l'autonomie, tout en poursuivant des objectifs commerciaux et politiques qui ne permettaient pas toujours de s'attaquer directement à la pauvreté et favorisaient la dépendance extérieure.

21.14 Nous estimions que l'Agence ne devrait poursuivre des objectifs incompatibles ou contradictoires qu'en pleine connaissance de leur incidence sur les objectifs primordiaux. C'était la capacité de l'ACDI à s'acquitter efficacement de son mandat qui était en jeu.

21.15 En 1995, le gouvernement a publié son énoncé de politique étrangère, *Le Canada dans le monde*, où il expose le nouveau mandat de l'aide publique au développement (APD) et définit l'aide internationale comme un outil qui fait partie intégrante de la politique étrangère :

> L'objectif de l'APD canadienne est de soutenir le développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère.

21.16 Dans *Le Canada dans le monde,* le gouvernement indique que l'APD canadienne doit concentrer les ressources disponibles sur les priorités de programme suivantes : les besoins humains fondamentaux; les femmes et le développement; les services d'infrastructure; les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement; le développement du secteur privé; l'environnement.

21.17 *Le Canada dans le monde* a aidé l'ACDI à s'attaquer aux problèmes d'objectifs contradictoires. Le tout a débouché sur l'élaboration d'un cadre stratégique qui permet d'établir un lien plus rationnel entre les efforts de développement de l'ACDI et la politique étrangère canadienne que ne le permettait la stratégie antérieure. En outre, cela a aidé l'Agence à expliquer son travail à ses partenaires et aux intervenants.

21.18 L'ACDI budgétise son APD bilatérale par pays. La nécessité de concentrer les efforts sur un nombre limité de pays est une question de longue date. Dans *Le Canada dans le monde,* le gouvernement s'engage à agir dans ce sens tout en maintenant des programmes dans d'autres pays grâce à des mécanismes peu dispendieux et faciles à administrer. Plus de 120 pays ont reçu du Canada une aide publique au développement en 1996-1997; les 20 bénéficiaires les plus importants représentaient près de 63 p. 100 du montant total. Cela constitue une hausse par rapport à 1993-1994, alors que les 20 bénéficiaires les plus importants se partageaient 58 p. 100 du montant total de l'APD. Comme le montre la pièce 21.3, l'aide consentie aux pays considérés comme les « moins avancés » par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et à d'autres pays « à faible revenu » est demeurée stable, soit environ 458 millions de dollars ou 55 p. 100 des dépenses de l'ACDI au titre de l'APD.

(La pièce 21.3 n'est pas disponible, voir le rapport.)

21.19 *Le Canada dans le monde* prévoit que 25 p. 100 de l'APD doit être consacrée aux besoins humains fondamentaux, ce qui inclut l'aide humanitaire d'urgence. En 1996-1997, 38,4 p. 100 des dépenses de l'ACDI au titre de l'APD ont été engagées à ce titre, y compris l'aide alimentaire et l'aide humanitaire (33,9 p. 100, si l'aide humanitaire d'urgence est exclue).

Mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats

Il y a des progrès évidents au chapitre de la gestion axée sur les résultats

21.20 À la suite de son examen de la gestion stratégique de 1992 et de notre rapport de 1993 sur ses programmes bilatéraux, l'ACDI a lancé une grande initiative de renouveau en 1994. Elle s'était engagée envers le Parlement à devenir une organisation plus responsable et davantage axée sur les résultats. Elle a adopté un énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats, une initiative à l'échelle de l'organisation, pour lui permettre de donner suite méthodiquement à ses engagements (voir la pièce 21.4).

Pièce 21.4

Énoncé de principe de l'ACDI sur la gestion axée sur les résultats

Par gestion axée sur les résultats à l'ACDI, on entend :

- la définition de résultats escomptés réalistes, fondés sur les analyses appropriées;
- l'identification précise des bénéficiaires des programmes et l'élaboration de programmes qui répondent à leurs besoins;
- le suivi, à partir d'indicateurs appropriés, des progrès en fonction des résultats et des ressources utilisées;
- l'identification et la gestion des risques, tout en tenant compte des résultats escomptés et des ressources requises;
- l'accroissement des connaissances en tirant des leçons de l'expérience et en les intégrant au processus de décisions;
- l'établissement de rapports sur les résultats obtenus et les ressources utilisées.

La politique définit la chaîne des résultats pour les programmes et les projets bilatéraux comme suit :

- l'extrant est la répercussion immédiate, visible, concrète et tangible des intrants d'un programme/projet;
- l'effet est le résultat au niveau de l'objectif, constituant l'incidence à court terme du programme/projet;
- l'impact est une incidence ou une conséquence plus vaste, plus générale et à long terme qui est liée au but ou à la vision.

21.21 Pour opérationnaliser son énoncé de principe et intégrer le concept de gestion axée sur les résultats à l'exécution des projets, l'Agence a pris plusieurs mesures :

- élaboration d'un cadre de responsabilisation;
- réunion des pratiques, politiques et lignes directrices dans une Carte routière à l'intention des praticiens;
- élaboration du cadre des résultats et des facteurs clés de réussite;
- élaboration des cadres stratégiques de programmes–région et de programmes–pays;
- formation poussée.

Ces mesures, entre autres, ont permis à l'Agence de faire d'énormes progrès dans la mise en place du système de soutien à la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats.

Un cadre de responsabilisation a été élaboré

21.22 En 1993, nous avons souligné qu'il fallait clarifier dans quelle mesure l'ACDI doit rendre compte au Parlement de la gestion axée sur les résultats et dans quelle mesure le personnel de l'Agence et ses partenaires sont respectivement responsables de l'obtention des résultats. En juillet 1998, le Comité de direction de l'Agence a approuvé un cadre de responsabilisation. On y définit les responsabilités de l'Agence en général, celles de la présidente ainsi que celles des chefs et des principaux gestionnaires des directions générales.

21.23 Selon la définition générale de la responsabilisation, telle qu'énoncée dans le cadre, l'ACDI doit déterminer ses objectifs et montrer que les ressources qui lui sont affectées au titre du développement international sont gérées de manière à obtenir les résultats escomptés à cet égard. Elle doit également rendre compte au Parlement et au public canadien des résultats obtenus par ses programmes de développement. Le cadre de responsabilisation indique que l'ACDI doit partager avec les pays en développement et ses partenaires canadiens et étrangers la responsabilité des résultats au regard du développement. Sa propre responsabilité à cet égard doit donc être vue dans cette optique. Par ailleurs, l'ACDI accepte la responsabilité de surveiller les actions des partenaires bénéficiaires de même que d'autres événements qui peuvent influer sur les buts du développement, de prendre des mesures pour assurer la poursuite des buts fixés, et d'en rendre compte.

21.24 En raison de la responsabilité conjointe de l'exécution du programme d'APD, il est particulièrement important que l'ACDI assure le suivi de ses programmes et projets, pour être en mesure de rendre compte du rendement de l'APD canadienne par rapport aux résultats attendus. Il serait utile que l'ACDI fournisse ce type d'information dans son rapport sur le rendement au Parlement.

21.25 L'ACDI assume l'entière responsabilité de l'obtention des résultats opérationnels. Cela signifie qu'elle est entièrement responsable de l'établissement des objectifs, de l'élaboration des politiques, de la sélection des initiatives de développement, de l'affectation des ressources, du suivi du rendement et de l'information communiquée sur celui–ci. Cela suppose également qu'elle détermine les extrants et les effets escomptés, évalue les risques connexes, assure un suivi à cet égard, et prenne les mesures correctives appropriées.

Les travaux relatifs au régime de passation des marchés axé sur les résultats ont connu un ralentissement considérable

21.26 Les efforts de l'Agence pour mettre en place un régime de passation de marchés axé sur les résultats n'ont pas porté fruit. L'ACDI fournit presque la totalité de l'APD bilatérale par le biais de marchés avec des agents d'exécution canadiens (AEC). En 1995, elle a reconnu qu'elle devait élaborer une méthode de passation de marchés qui définirait les responsabilités et les risques respectifs des agents d'exécution et de l'ACDI. En 1996, l'ACDI a consulté la communauté des AEC. Un groupe de travail mixte, formé de représentants de l'Agence et des AEC, a défini le régime de passation des marchés axé sur les résultats comme étant une méthode fondée sur une approche itérative et participative de définition des résultats qui vise à encourager l'obtention de résultats sur le plan du développement par le biais de clauses contractuelles appropriées comme l'énoncé de travail, les modalités de paiement (dont les incitatifs) et des indicateurs de rendement fixés par entente mutuelle.

21.27 Dans son rapport publié en juin 1996, le groupe de travail a exprimé certaines réserves à l'égard de cette méthode et a donc formulé un certain nombre de principes directeurs. Il a demandé à l'Agence et aux fournisseurs de donner suite aux idées et suggestions contenues dans son rapport et d'élaborer en outre les politiques, programmes et pratiques opérationnelles nécessaires pour mettre en œuvre un régime de passation des marchés axé sur les résultats. Toutefois, l'ACDI a jugé que cela n'était pas praticable. Depuis, les progrès ont été très lents. Les représentants de l'ACDI nous ont dit que l'élaboration d'une méthode de passation des marchés axée sur les résultats était beaucoup plus complexe que prévu. En juillet 1998, un comité ayant à sa tête la présidente a été mis sur pied pour revoir et simplifier le régime de passation des marchés de l'Agence. Sa mission consistera, entre

autres, à recommander les changements requis pour mettre en œuvre une méthode de passation des marchés axée sur les résultats.

21.28 L'ACDI devrait déployer tous les efforts possibles afin de déterminer les mesures pratiques qu'elle peut prendre pour intégrer les principes de la gestion axée sur les résultats à ses marchés, et en faire l'essai dans le cadre de projets choisis.

Réponse de l'ACDI : *L'ACDI continuera de mettre en œuvre les mesures établies par le Comité pour améliorer la passation de marchés. Selon les résultats des projets pilotes, elle adoptera une méthode pratique et itérative de passation des marchés axée sur les résultats et, lorsque cela est possible, appliquera les leçons apprises à ce processus, tout en reconnaissant qu'il s'agit là d'une initiative à long terme.*

La gestion et la surveillance des risques doivent être intégrées plus systématiquement aux projets

21.29 Lors de la vérification des programmes bilatéraux de l'ACDI en 1993, nous avions constaté que des améliorations devaient être apportées à la façon de gérer les risques opérationnels. L'ACDI a alors pris des mesures pour améliorer sa gestion des risques. Les gestionnaires de projets devaient surveiller les risques prévus et utiliser l'information recueillie pour modifier les activités de projet au besoin. L'énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats et le cadre des résultats et des facteurs clés de réussite indiquent que la gestion des risques fait partie intégrante de la gestion axée sur les résultats, tant au niveau du pays qu'au niveau des projets. Nous avons constaté que l'ACDI avait amélioré les directives et la formation relatives à la détermination et à l'évaluation des risques. Les gestionnaires apprennent à inclure dans les documents d'approbation les hypothèses principales concernant les risques, et ce, aux niveaux des extrants, des effets et des impacts des projets. Toutefois, peu de directives pratiques leur sont fournies relativement à la collecte et à l'utilisation de données sur les risques des projets, sauf à l'égard des risques financiers, lesquels changent avec le temps. L'ACDI gagnerait à élaborer des directives et des outils plus précis dans ce domaine.

21.30 Dans notre rapport de 1993, nous soulignions la nécessité de pouvoir détecter rapidement les difficultés que pose un projet. Nous avons constaté que, dans la plupart des projets examinés, la surveillance continue des risques cernés à l'étape de la planification était limitée et qu'aucune stratégie particulière n'était mise en œuvre pour gérer ces risques. Dans les rapports sur les projets qu'ils présentent à l'administration centrale de l'ACDI, les agents d'exécution canadiens traitent habituellement des activités menées, non des risques. Dans un certain nombre de projets, l'analyse des risques effectuée à l'étape de la planification avait permis de prévoir, dans une certaine mesure, les problèmes qui se sont posés ultérieurement.

21.31 Les directives et la formation fournies par l'ACDI portent pour l'instant sur les risques externes, ceux qui échappent au contrôle direct des gestionnaires de projets et qui, souvent, sont liés au degré d'engagement du pays bénéficiaire. Les directives passent sous silence la gestion des risques internes, par exemple ceux liés aux tâches indispensables, au personnel clé ou à la complexité du projet, qui est tout aussi importante.

21.32 L'ACDI devrait élargir la portée de ses directives sur l'évaluation et la gestion des risques pour inclure les risques internes tout autant qu'externes d'un projet.

Réponse de l'ACDI : *L'ACDI renforcera son processus d'identification, d'évaluation et de gestion des risques internes des projets, en améliorant les lignes directrices énoncées dans la Carte routière des programmes bilatéraux, et en intégrant davantage la gestion des risques aux séances de formation portant sur la gestion axée sur les résultats.*

Il est essentiel de déterminer si les avantages d'un projet sont durables

21.33 Pour qu'il y ait développement, les avantages d'un projet doivent persister au–delà de la période de financement. Il faut prendre en considération la durabilité des avantages tout au long de la réalisation du projet et

assurer un suivi à cet égard, une fois le projet achevé, pour déterminer si les avantages escomptés ont été durables. La pièce 21.5 présente quatre indicateurs clés de durabilité des projets. Nous avons constaté que, lorsque des événements mettaient en péril les conditions favorables à la durabilité, les gestionnaires de projets réagissaient différemment. Certains prenaient des mesures pour faire face au risque. D'autres avaient tendance à poursuivre le projet en y apportant des modifications mineures ou envisageaient d'injecter des ressources additionnelles, plutôt que de prendre du recul et de faire une analyse plus poussée afin de déterminer si le projet devait être sensiblement changé ou abandonné.

Pièce 21.5

Quatre indicateurs clés de la durabilité des projets

Capacité technique et administrative ou volonté des pays bénéficiaires (pays bénéficiaire ou institution « héritière ») de maintenir le projet.

Empressement de l'« héritier » à s'approprier et à prendre à son compte le maintien du projet.

Participation du groupe cible à la conception et à l'évaluation du projet et importance qu'il accorde aux avantages du développement.

Accessibilité à des ressources permanentes — ressources en espèces et autres — pour maintenir le projet pendant sa durée de vie.

21.34 Généralement, pour assurer la durabilité des programmes, il faut maintenir son engagement à l'égard des projets pendant une longue période, peut–être de dix à quinze ans. Cet engagement doit s'accompagner d'une stratégie portant sur le niveau de programmation approprié, la participation d'autres donateurs et la capacité du pays bénéficiaire de prendre en main les activités de projet une fois que l'ACDI met fin au financement. Nous avons constaté que la période de cinq ans planifiée par l'ACDI ne couvre pas la période nécessaire pour que les effets de ces projets à plus long terme puissent se manifester. Par conséquent, certains des projets ne peuvent être durables que si leur phase initiale, habituellement cinq ans, est suivie d'une ou deux autres phases. Mais les documents de planification ne tiennent pas toujours compte de cet élément.

21.35 L'ACDI et d'autres donateurs tendent de plus en plus à privilégier les initiatives à caractère plus « mou », comme les projets de développement institutionnel et de renforcement des capacités que nous avons examinés. Comme la gestion et la mesure des résultats obtenus par ces projets posent de nouveaux défis et que les projets sont indirectement liés à la réduction de la pauvreté, l'ACDI doit assurer un suivi rigoureux de sa propre expérience et de celle d'autres donateurs pour faire en sorte que ce type de projets donne les résultats escomptés.

21.36 Appliquer la gestion axée sur les résultats à des projets à caractère plus « mou » représente une tâche particulièrement ardue. Par exemple, les résultats attendus sur le plan du développement sont difficiles à définir et encore plus difficiles à mesurer lorsque les projets portent sur le développement institutionnel et le renforcement des capacités. Dans la majorité des cas, les effets et les impacts à plus long terme du développement se font sentir longtemps après que l'ACDI ait cessé de participer directement au financement.

21.37 Pour s'attacher aux résultats, cependant, l'ACDI doit assurer un suivi pour déterminer si les effets escomptés à plus court terme d'un projet ont été obtenus et s'ils déboucheront vraisemblablement sur les impacts souhaités à plus long terme sur le plan du développement. Même si un projet est achevé et que l'ACDI a mis fin à son financement, il faut encore assurer un suivi efficace par rapport aux coûts pour déterminer si les résultats attendus ont été obtenus. Nous avons constaté que, une fois les projets terminés, l'ACDI ne continuait pas d'assurer systématiquement un suivi pour déterminer si les résultats escomptés à court et à long termes avaient été atteints. L'absence d'information à cet égard empêche à la fois d'accroître les chances d'obtenir les résultats souhaités à long terme et de tirer des leçons pour les futurs projets. À l'heure actuelle, l'ACDI recueille d'une façon limitée ce type de données, par le biais d'examens périodiques du rendement de ses priorités de développement.

Communiquer de l'information sur le rendement des projets

La qualité de l'information communiquée sur le rendement des projets n'est pas uniforme

21.38 Bien que les éléments de la gestion axée sur les résultats soient en train d'être intégrés à l'exécution des projets, la définition de résultats réalistes, première étape clé, a été difficile à franchir. Dans la plupart des projets examinés, le premier énoncé des résultats escomptés, particulièrement les impacts à long terme, était irréaliste, ce qui nécessitait la modification ultérieure du projet ou de ses buts et posait des problèmes au regard de la communication d'information sur le rendement par rapport aux résultats escomptés.

21.39 Les lignes directrices et politiques sur la gestion axée sur les résultats, qui ont été diffusées en 1996, font souvent référence aux résultats escomptés et à leur comparaison avec les résultats réels. Toutefois, en pratique, l'accent était mis sur les résultats immédiats ou à court terme des projets. Bien que des énoncés des impacts ou des effets à long terme escomptés soient élaborés, ainsi que des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs connexes, ils ne sont pas intégrés au système de gestion des projets d'aide au développement. Par exemple, il n'est pas fait mention du suivi à plus long terme pour évaluer ces indicateurs et pour communiquer l'information sur l'atteinte des buts du développement.

21.40 La Politique portant sur l'examen du rendement, l'énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats et le cadre de responsabilisation fournissent la base des systèmes de mesure du rendement et de communication de l'information. Le Rapport annuel de suivi de projet (RASP), mis en place en 1996, est le principal outil permettant de surveiller les projets en cours de plus de 100 000 $.

21.41 Une fois que les gestionnaires de projets ont présenté leurs rapports sur le suivi de projet, les vice–présidents des directions générales les examinent et s'en servent pour surveiller les résultats des projets. Ces rapports sont également utilisés par les directions de programme–pays et les directions générales pour régler les problèmes qui y sont mentionnés. L'information fournie par le RASP incluent : les dépenses au titre du projet, les résultats escomptés et réels (extrants, effets et impacts), les leçons tirées et l'évaluation des progrès réalisés. Les rapports sont compilés pour produire un rapport sur les réalisations des directions générales bilatérales. Ces rapports, ainsi que les rapports de vérification et d'évaluation servent à préparer le Rapport sur le rendement présenté par l'ACDI au Parlement.

21.42 Nous avons examiné les RASP de 1997-1998 relatifs aux projets faisant l'objet de la vérification pour déterminer, à partir de notre compréhension des projets, si l'information fournie était exacte et significative. Nous avons constaté que la plupart des rapports donnait une idée juste de l'avancement des projets. Toutefois, dans certains cas, nous avons noté que l'information donnait un portrait plus positif que ne le justifiait la situation. En outre, les résultats réels ne pouvaient pas toujours être comparés d'emblée avec les résultats escomptés dans l'immédiat et à court terme. Le système de RASP n'a pas encore pris sa forme définitive. À notre avis, la direction devra porter une attention accrue à ces rapports pour s'assurer que l'information communiquée est exacte et significative et qu'elle est prise en compte dans les décisions concernant l'orientation future des projets.

Rapport sur le rendement de l'ACDI au Parlement

L'information communiquée doit être plus significative, plus exacte et mieux équilibrée

21.43 À l'instar des autres ministères fédéraux, l'ACDI a soumis au Parlement, à l'automne 1997 son rapport sur le rendement pour 1996-1997. Afin d'évaluer le fonctionnement de son système de communication de l'information sur le rendement, nous avons examiné la façon dont l'ACDI a préparé la section portant sur les programmes géographiques du Rapport sur le rendement pour l'exercice terminé le 31 mars 1997. Les Rapports annuels de suivi de projet sont la principale source d'information pour ce rapport; celui–ci donne de nombreux exemples de résultats

obtenus grâce aux projets de l'ACDI. Nous avons comparé les résultats de 33 projets mentionnés dans la section relative aux programmes géographiques avec les résultats signalés dans les RASP pour les mêmes projets.

21.44 Le Rapport sur le rendement décrit un certain nombre de projets pour illustrer le rendement. L'Agence signale qu'il « n'est pas toujours possible d'attribuer à une année financière précise les résultats probants du développement international ». Par conséquent, la plupart des exemples présentent les résultats d'activités s'échelonnant sur plusieurs années; toutefois, l'Agence fait rarement la distinction entre ces résultats et ceux découlant d'une activité menée pendant une année précise. Alors que les résultats inscrits portent sur plusieurs années, le nombre d'années n'est pas précisé. Aucune information n'est donnée relativement aux ressources utilisées pour obtenir les résultats indiqués pour des projets en particulier. Ces ressources peuvent inclure non seulement les fonds consacrés par l'ACDI, mais aussi les ressources humaines et financières fournies par d'autres donateurs et les gouvernements bénéficiaires. De plus, même si on décrit les réalisations, on ne le fait pas dans le contexte des résultats escomptés. On n'explique pas non plus l'importance des projets précis dans le contexte du programme de développement général du pays. Cette information permettrait d'obtenir un tableau plus clair du rendement des programmes géographiques.

21.45 Nous avons également relevé des cas où les résultats énoncés n'étaient pas conformes à ceux inscrits dans les RASP. Par exemple, on fait état de résultats escomptés plutôt que de résultats réels ou de résultats dépassant ceux indiqués dans les rapports sur le rendement. À notre avis, une plus grande rigueur s'impose dans l'examen et la compilation des données servant à la préparation du Rapport sur le rendement afin que celui–ci soit clair et exact.

21.46 L'ACDI fournit une APD à de nombreux pays dont la situation politique et économique est incertaine et où l'infrastructure et la géographie imposent d'énormes contraintes. Assurer la réussite des projets et évaluer les résultats sur le plan du développement sont donc des entreprises très complexes et délicates. Nous avons constaté que les rapports sur les réalisations des directions générales fournissent le nombre et le pourcentage de projets dont les progrès sont satisfaisants, de projets qui présentent des problèmes qui ne sont pas insolubles et de projets qui présentent de graves problèmes. Toutefois, cette information ne figure pas dans le Rapport sur le rendement de 1997, même si l'Agence a déjà fourni cette information dans le passé. Nous croyons qu'il est important que l'ACDI transmette cette information; la crédibilité de ses rapports serait accrue si elle dosait mieux l'information sur les réussites et sur les secteurs où les résultats escomptés n'ont pu être obtenus. Dans ce dernier cas, l'ACDI pourrait expliquer le genre de mesures qu'elle a prises pour régler les problèmes ou la façon dont elle appliquera les leçons tirées de l'expérience aux futurs projets.

21.47 L'ACDI devrait examiner avec plus de rigueur la qualité de l'information présentée dans son rapport sur le rendement et fournir un portrait plus significatif et plus équilibré de son rendement.

Réponse de l'ACDI : *L'ACDI continuera d'accroître la cohérence, l'exactitude et la fiabilité de l'information sur le rendement afin de présenter un bilan plus équilibré et significatif dans ses rapports sur le rendement.*

Des indicateurs de base pour mesurer les progrès au regard du développement sont en cours d'élaboration

21.48 L'ACDI reconnaît dans son rapport sur le rendement qu'il est possible d'évaluer les extrants (les résultats immédiats, visibles, concrets et tangibles d'un projet) et les effets (l'atteinte du but recherché pour un projet particulier). Toutefois, elle doute que l'on puisse réunir l'information sur le rendement à l'échelle des projets individuels et de l'institution pour en tirer des observations sur le rendement global de l'Agence ou sur son rendement au niveau d'un pays ou d'un programme.

21.49 L'Agence indique qu'il est difficile de mesurer les impacts (les avantages à long terme plus généraux et à un niveau plus élevé pour une collectivité, un pays ou un groupe). Plusieurs facteurs viennent compliquer cette tâche. Un obstacle important est la difficulté d'attribuer un impact particulier sur le développement à une

contribution précise de l'Agence. Un deuxième est le facteur temps : généralement, il peut s'écouler plusieurs années entre la fin d'un projet et la concrétisation des effets et des impacts. Il est difficile d'assurer un suivi à cet égard une fois que les bénéficiaires ont pris en charge un projet. L'ACDI signale que d'autres donateurs font face également à ce genre de difficultés. Elle partage avec ceux–ci ses approches et ses données sur le rendement afin de trouver des façons de donner suite à ces préoccupations.

21.50 Nous convenons qu'il peut être difficile de mesurer les effets et les impacts et de les attribuer à un projet ou à un donateur en particulier, comme l'ACDI. Néanmoins, l'Agence répartit les fonds des programmes bilatéraux selon les pays ou les régions. Le processus de planification stratégique débouche sur un plan pluriannuel par pays ou par région, fondé sur une analyse des différents facteurs et risques liés aux interventions de l'Agence. Nous avons constaté que certains des plus récents cadres stratégiques de programmes–région et de programmes–pays présentaient les résultats escomptés du développement au niveau du pays. L'ACDI pourrait tenter d'évaluer périodiquement si les résultats escomptés ont été obtenus au niveau de la région ou du pays.

21.51 L'information sur le programme d'APD canadienne est souvent présentée en termes de montants décaissés, habituellement en pourcentage du produit national brut (PNB), lesquels sont ensuite comparés à l'objectif international courant pour l'APD, soit 0,7 p. 100 du PNB. En 1996-1997, les dépenses canadiennes au titre de l'APD s'établissaient à environ 0,34 p. 100 du PNB. Cet indicateur est largement utilisé à l'échelle internationale pour comparer les dépenses au titre de l'aide publique au développement des différents pays.

21.52 Bien que cet indicateur puisse renseigner sur l'effort consenti au chapitre de l'aide ou sur l'engagement à cet égard, il s'agit d'un indicateur d'intrant, non d'extrant. Il ne mesure pas les résultats ou l'efficacité de l'aide. L'élaboration d'indicateurs de résultats est la prochaine étape logique à franchir dans le processus de gestion axée sur les résultats de l'ACDI. L'Agence a appuyé les efforts du Comité d'aide au développement de l'OCDE et travaillé en collaboration avec celui–ci à l'élaboration d'une série d'indicateurs de base permettant de mesurer le progrès des efforts de développement. Un exemple de ces indicateurs est donné à la pièce 21.6. Dégager un consensus international autour de ces indicateurs est une tâche complexe, et on y travaille encore beaucoup. Nous encourageons l'ACDI à poursuivre son travail avec les autres donateurs, les institutions multilatérales et les pays en développement pour perfectionner les indicateurs et dégager un consensus à cet égard.

Pièce 21.6

Mesurer les progrès en matière de développement : un ensemble opérationnel d'indicateurs de base

Buts		Indicateurs
Bien-être économique		
Réduction de l'extrême pauvreté	Réduire de moitié au moins, d'ici 2015, le pourcentage d'habitants des pays en développement vivant dans l'extrême pauvreté.	1. Incidence de l'extrême pauvreté : population vivant avec moins de 1 $ par jour 2. Écart de pauvreté : incidence de la pauvreté multipliée par le degré de pauvreté 3. Inégalité : part de la consommation nationale des 20 p. 100 les plus pauvres 4. Malnutrition des enfants : pourcentage d'enfants de moins de 5 ans de poids insuffisant
Développement social		
Éducation primaire pour tous	Assurer une éducation primaire à tous les habitants de tous les pays d'ici 2015.	5. Taux net de scolarisation dans le primaire 6. Taux de scolarisation jusqu'à la 5ème année 7. Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans

Égalité homme/femme	Obtenir des avancées indéniables vers l'égalité homme/femme et le renforcement de l'autonomie des femmes en supprimant toute discrimination entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005.	8. Rapport filles–garçons dans les écoles primaires et secondaires 9. Taux d'alphabétisation des femmes par rapport aux hommes (15 à 24 ans)
Mortalité infantile et des enfants de moins de 5 ans	Dans chaque pays en développement, réduire les taux de mortalité des enfants de moins d'un an et de moins de cinq ans des deux tiers d'ici à 2015 par rapport à leur niveau de 1990.	10. Taux de mortalité infantile 11. Taux de mortalité des moins de cinq ans
Mortalité maternelle	Réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle entre 1990 et 2015.	12. Taux de mortalité maternelle 13. Naissances suivies par du personnel de santé qualifié
Santé génésique	Dans le cadre des systèmes de soins de santé primaires, offrir à toutes les personnes en âge de procréer la possibilité d'avoir accès à des services de santé génésique au plus tard en 2015.	14. Taux de recours à la contraception 15. Prévalence du VIH chez les femmes enceintes de 15 à 24 ans
Durabilité et remise en état de l'environnement		
Environnement	D'ici 2005, mettre en oeuvre dans tous les pays en développement des stratégies de développement durable afin d'inverser avant 2015, aussi bien au niveau mondial qu'au niveau national, la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.	16. Pays dotés d'une stratégie nationale pour le développement durable 17. Accès à de l'eau potable 18. Intensité d'utilisation de l'eau douce 19. Biodiversité : surface des terres protégées 20. Efficacité énergétique : PIB par unité d'énergie utilisée 21. Émissions de dioxyde de carbone
Indicateurs généraux		
Autres indicateurs du développement	Population Produit national brut	PNB par habitant Taux d'alphabétisation des adultes Taux de fécondité total Espérance de vie à la naissance Aide en pourcentage du PNB Dette extérieure en pourcentage du PNB Investissements en pourcentage du PNB Commerce en pourcentage du PNB

Source : OCDE

21.53 Une fois que cela sera fait, l'ACDI pourrait utiliser ces indicateurs dans ses rapports pour décrire les résultats du développement au niveau d'un pays. Comme les donateurs se concertent davantage, les résultats ne seront vraisemblablement pas directement attribuables à un donateur en particulier. Toutefois, l'ACDI pourrait montrer comment ses projets ont contribué aux résultats globaux. L'important est d'obtenir des résultats durables sur le plan du développement, non de pouvoir les lier directement à l'intervention d'un donateur précis. Cette façon de communiquer l'information appuierait le virage amorcé par l'ACDI afin de mettre davantage l'accent sur les résultats en matière de développement, et permettrait de mieux rendre compte de l'utilisation efficace des fonds d'APD.

Fonds de contrepartie

L'ACDI a répondu aux préoccupations soulevées en 1993, mais elle doit mieux contrôler les sommes versées dans les fonds de contrepartie

21.54 En juin 1994, l'ACDI a publié de nouvelles lignes directrices sur les fonds de contrepartie. Celles–ci décrivaient les obligations redditionnelles et les responsabilités respectives de l'ACDI et du pays bénéficiaire quant à la gestion des fonds de contrepartie. Ces fonds sont un outil de développement, qui permet de transposer l'aide

financière sous forme de biens et de services canadiens. L'ACDI approuve un montant pour un projet donné, qui constitue en fait une ligne de crédit en faveur du pays bénéficiaire, en vue de l'achat de biens et de services, conformément à la politique sur le contenu canadien. Un fournisseur canadien vend le produit dans le pays bénéficiaire, et l'ACDI paie le fournisseur en devises fortes. Selon la politique, un montant équivalent en devises locales doit normalement être déposé dans le fonds de contrepartie par l'acheteur du pays bénéficiaire, tel que stipulé dans l'entente conclue avec ce dernier. De fait, le fonds de contrepartie appartient au pays bénéficiaire; il est habituellement géré par un comité mixte, et il sert à financer des activités de développement. En 1993, nous craignions que l'ACDI n'ait pas reçu l'assurance nécessaire que tous les montants avaient été dépensés aux fins prévues et qu'ils avaient fait l'objet de comptes rendus complets.

21.55 En 1997, l'ACDI a entrepris une vérification des fonds de contrepartie. Le rapport provisoire publié en mars 1998, qui se fondait sur la vérification de trois de ces fonds, a révélé des faiblesses au niveau des opérations dans chacun de ces fonds, les montants appropriés n'ayant pas été déposés dans le compte. Dans un cas, la vérification interne n'a pas pu fournir l'assurance que le gouvernement bénéficiaire avait déposé le montant total exigé dans le fonds et que tous les montants avaient été dépensés aux fins prévues. La vérification a aussi permis de conclure que l'ACDI devait examiner de nouveau la question de l'appartenance des fonds, ainsi que la communication des résultats obtenus de l'utilisation de ces fonds. Par conséquent, on révise actuellement la Politique sur les fonds de contrepartie afin de tenir compte de ces préoccupations.

21.56 Nous avons examiné les fonds de contrepartie en Bolivie, au Bangladesh et au Sénégal. Comme la structure de chacun de ces fonds est unique à chaque pays, nous ne pouvons exprimer une opinion sur la gestion des fonds de contrepartie en général. En ce qui concerne les fonds visés, nous avons constaté que l'ACDI avait reçu une assurance suffisante que tous les montants avaient été dépensés à des fins de développement et qu'ils avaient fait l'objet de comptes rendus complets. Cependant, pour deux de ces fonds, nous avons relevé des problèmes au niveau du contrôle des opérations, qui ont entraîné le dépôt d'un montant moindre dans le compte. Dans le premier cas, l'ACDI a autorisé le dépôt d'un montant moins élevé que celui qu'elle avait versé au fournisseur canadien (voir la pièce 21.7). Dans le deuxième cas, le protocole d'entente signé avec le pays bénéficiaire permettait à celui–ci de retenir jusqu'à 7,5 p. 100 du montant à déposer pour couvrir les frais imprévus. Nous avons noté qu'aucune étude n'avait été réalisée, comme le prévoit la politique de l'ACDI, afin de déterminer le montant net à verser dans le fonds; le pays bénéficiaire retenait systématiquement 7,5 p. 100 sur le montant. Il n'y avait pas de compte rendu de l'utilisation de ces sommes retenues, comme on aurait pu s'y attendre en l'absence d'une telle étude. Ces trois dernières années, ces frais ont totalisé en moyenne 930 000 $ par année. Pour éviter que de tels problèmes se produisent de nouveau, l'ACDI devra veiller à appliquer, de façon plus uniforme, sa politique sur les paiements au titre des fonds de contrepartie.

Pièce 21.7

Problèmes de contrôle des opérations dans un fonds de contrepartie

Le fonds de contrepartie au Sénégal a comporté la vente de soufre canadien. Or, il y a un marché mondial pour le soufre. Nous avons constaté dans au moins trois cas que l'acheteur sénégalais n'accepterait pas de payer le prix à la tonne que lui proposait le fournisseur canadien, et qu'il refuserait de payer plus que le prix du marché mondial. L'ACDI a financé les transactions au prix supérieur et a autorisé l'acheteur à déposer le montant le moins élevé des deux dans le fonds de contrepartie. En conséquence, dans les trois transactions, l'ACDI a versé aux fournisseurs canadiens la somme totale de 844 000 $US en sus des taux du marché afin d'assurer la viabilité du fonds de contrepartie, ce qui ne respectait pas l'esprit de la politique de l'ACDI et contrevenait à l'entente avec le pays bénéficiaire.

Voici les termes dans lesquels la présidente de l'ACDI a répondu, en août 1993, à une lettre de plaintes d'un fournisseur canadien au sujet de la procédure d'appel d'offres pour ce projet en particulier :

> « ...En ce qui concerne la marge de crédit de l'ACDI avec les pays bénéficiaires, la décision finale de sous–traiter appartient toujours à l'acheteur, qui est tenu de rembourser à son gouvernement une somme équivalente en monnaie locale à celle versée par l'ACDI au fournisseur canadien. Et si l'acheteur n'est pas d'accord avec cette somme, ce dernier refuse simplement de conclure l'entente et l'appel d'offres est alors annulé... » (Traduction)

Nous n'avons pas trouvé de textes qui auraient autorisé l'ACDI à aller à l'encontre de ces principes. Les fonctionnaires nous ont dit que si l'on n'avait pas vendu ce produit, il n'y en aurait eu aucun autre pour financer le fonds de contrepartie. Comme ce fonds était

nécessaire pour couvrir la portion sénégalaise de plusieurs projets de l'ACDI dans ce pays, une insuffisance de fonds aurait mis en péril la quasi–totalité de ceux–ci. L'ACDI a reconnu ce fait et nous a informés que des mesures étaient prises dans ce sens. On ne disposait dans les dossiers d'aucune explication fondée pour le prix supérieur au prix mondial proposé par l'entreprise canadienne.

Bangladesh

Le programme du Bangladesh est l'un des plus importants programmes bilatéraux de l'ACDI. En 1997-1998, les dépenses de l'Agence à ce titre ont totalisé 37 millions de dollars, et sur les cinq dernières années, environ 225 millions de dollars.

En 1991, l'ACDI a élaboré un cadre stratégique du programme de développement au Bangladesh. Celui–ci visait de nombreuses lacunes, comme la faiblesse d'institutions de l'État et l'absence des ressources financières locales requises pour mettre en oeuvre et maintenir des projets de développement, ce qui rendait difficile toute initiative de développement autonome. Les buts et les objectifs à long terme du programme canadien d'APD étaient d'appuyer le processus de réforme au Bangladesh en favorisant des changements de politiques, en renforçant les capacités des institutions en matière de développement durable et en transformant la relation de dépendance du pays envers les donateurs en un partenariat fondé sur une plus grande autonomie. Cette approche s'éloignait de l'approche précédente à forte intensité de capital qu'appliquait l'ACDI dans les secteurs de l'énergie et du transport ferroviaire.

L'Agence met actuellement la dernière main à un nouveau cadre de programme en faveur du Bangladesh, qui ne s'éloignera pas trop de l'orientation fournie en 1991, étant donné que les facteurs qui sous–tendent les problèmes de développement dans ce pays sont demeurés sensiblement les mêmes.

Le Bangladesh était l'un des pays visés par la vérification que nous avons menée en 1993. La durabilité des projets était l'une de nos principales préoccupations. Certains des projets qui ont fait l'objet de notre vérification sont toujours en cours. La vérification de 1998 devait nous permettre de constater les améliorations apportées par l'ACDI au niveau de la durabilité des projets. Nous avons retenu cinq projets, dont trois ont vu le jour avant 1993, et deux parmi ceux–ci étaient au nombre des projets visés par la vérification de 1993. Depuis, l'ACDI a apporté des changements majeurs aux projets afin de favoriser leur durabilité. Nous sommes d'avis que, de façon générale, elle a pris des mesures pour régler les problèmes soulevés dans notre rapport de 1993.

Afin de faciliter l'obtention de résultats durables sur le plan du développement, l'un des projets visés a été remanié à la lumière des leçons apprises par l'ACDI au cours des premières années de mise en oeuvre.

Le Projet d'entretien des routes rurales a été lancé en 1983 sous forme d'un projet pilote de faible envergure. Il en est aujourd'hui à sa troisième phase. La phase I (1985-1989) a été conçue au départ pour venir en aide aux femmes dans le dénuement et les embaucher afin qu'elles entretiennent les routes rurales l'année durant. Au cours de la phase initiale du projet, aucune limite n'avait été fixée pour la durée de l'emploi, et aucun transfert du projet au gouvernement du Bangladesh n'avait été prévu. La phase II a permis d'élargir le projet. L'ACDI a évalué le projet en 1992 et en 1993, lequel a été remanié à la suite de la première évaluation. Une composante sur la diversification du revenu a par la suite été intégrée à la phase II.

Cette composante du projet remanié permet aux femmes d'acquérir des compétences, de sorte qu'elles pourront gagner leur vie lorsqu'elles ne participeront plus au projet. Au cours des quatre années pendant lesquelles travaillent les femmes, celles–ci épargnent de l'argent grâce à une retenue de 19 p. 100 sur leur salaire. Elles acquièrent également des connaissances élémentaires, comme savoir compter et établir le budget du ménage, ainsi que des notions sur les possibilités d'effectuer un travail autonome rémunérateur. Elles quittent le programme après quatre ans et sont immédiatement remplacées. Pendant la phase III, qui a débuté en 1995, le projet remanié a permis d'embaucher environ 36 000 femmes.

Le projet prévoit le transfert progressif de la prise en charge et de la responsabilité de l'entretien des routes, de l'ACDI et de l'agent d'exécution canadien à un ministère du gouvernement du Bangladesh. Le gouvernement assume progressivement la responsabilité de la rémunération versée aux femmes. Les composantes de la formation et de l'acquisition de compétences sont également confiées à une entité locale.

L'entente conclue en 1995 avec le gouvernement du Bangladesh stipulait que d'ici la fin de la phase III prévue pour juin 2001, la contribution de ce dernier aux salaires des femmes devait augmenter pour passer de 10 p. 100 (contribution initiale) à 90 p. 100. En 1998, l'ACDI a accepté de réduire cette contribution à 55 p. 100 d'ici juillet de l'an 2000. En 1998, la contribution du Bangladesh atteignait 35 p. 100.

Dans le cadre d'un autre projet, nous avons observé un retard dans l'application de mesures efficaces visant à garantir un engagement plus solide de la part de l'organisation bénéficiaire. Depuis plusieurs années, des signes évidents laissaient planer des doutes sur la durabilité du projet.

Le projet Bangladesh Rail II a été approuvé en 1986, et a été doté d'un budget de 99 millions de dollars sur une période de dix ans. Il visait à accroître les compétences et le rendement des ateliers de révision et de réparation des locomotives. La phase II a débuté en 1994. L'année suivante, l'entente conclue avec le gouvernement du Bangladesh a été prorogée au mois de mars de l'an 2000. Le but du projet était d'accroître la disponibilité, la productivité et le volume de trafic des locomotives, et partant, les revenus de Bangladesh Rail. Cela s'inscrivait dans une stratégie plus vaste, appuyée par un autre important donateur, qui visait à commercialiser le chemin de fer exploité par le gouvernement.

En 1990, à la suite d'un examen majeur de la durabilité et de la pertinence du projet, l'ACDI a établi les principales conditions et les intrants exigés de Bangladesh Rail comme condition au maintien de la participation de l'Agence. Compte tenu de la taille et de la complexité du projet, l'ACDI a fait appel à une agence pour l'aider à gérer ce projet. Les missions de suivi ont révélé que bien que des progrès avaient été réalisés, on accusait un retard au niveau des résultats de la phase II. Bangladesh Rail n'accordait pas au projet le soutien qu'il s'était engagé à fournir. Notamment, il n'a pas consenti tout le budget requis pour satisfaire aux objectifs en matière de révision des locomotives. L'ACDI a rencontré Bangladesh Rail et convenu de fixer de nouveaux objectifs qui, encore une fois, n'ont pas été atteints ou l'ont été en partie seulement. Il est apparu évident que, dès le départ, le projet n'avait pas bénéficié de la visibilité nécessaire ni de l'engagement de la haute direction du chemin de fer.

Enfin, en juin 1997, le gestionnaire du projet a conclu qu'en raison de l'absence de progrès concrets, la durabilité du projet était sérieusement mise en doute. Tout en maintenant son financement, l'ACDI a réévalué le projet au cours des mois suivants et examiné les options possibles. À la suite de cet examen, elle a informé Bangladesh Rail que la poursuite du projet était menacée. La haute direction du chemin de fer s'est dite encore plus déterminée à corriger la situation et à appuyer le projet. Elle a présenté à cette fin un plan d'action détaillé et échelonné. Elle a majoré le budget d'entretien et conçu une nouvelle structure organisationnelle pour l'entretien des locomotives et du matériel roulant.

L'ACDI a décidé de poursuivre le projet, mais en a changé la portée. Elle a modifié certains aspects pour tenir compte des réformes générales de Bangladesh Rail, qu'elle juge essentielles à la durabilité du projet. L'Agence entend réexaminer le projet sur une base annuelle, pour garantir l'atteinte des objectifs fixés et la durabilité des résultats obtenus. À la fin de 1997, les décaissements de l'ACDI totalisaient plus de 70 millions de dollars.

Bolivie

En 1995, l'ACDI a élaboré un cadre stratégique de programme bilatéral en faveur de la Bolivie, qui présentait les buts et les objectifs de l'APD canadienne pour les cinq années à venir de même que les thèmes du programme, une série de projets ou d'activités proposés, une évaluation des risques et un certain nombre de résultats escomptés.

Le programme d'aide bilatérale en faveur de la Bolivie s'articule autour de deux thèmes :

- l'amélioration des possibilités à long terme pour les Boliviens les plus démunis de gagner un revenu;
- le soutien des initiatives de réforme annoncées en 1993 par le gouvernement bolivien dans le cadre d'un plan directeur, et transposées en 1994 sous forme de cinq programmes prioritaires.

Les thèmes du programme de l'ACDI se rapprochaient étroitement des réformes. Le programme proposé faisait fond sur l'aide antérieure du Canada à la Bolivie, notamment aux niveaux des hydrocarbures, de la santé, du soutien aux groupes fournissant du crédit aux microentreprises, et des réformes du secteur public. À la réunion du Groupe consultatif de la Banque mondiale tenue en 1994, le gouvernement bolivien a reçu un appui évident de la part des donateurs. L'ACDI est l'un des plus petits donateurs, le programme bilatéral en faveur de la Bolivie atteignant 7 millions de dollars en 1997-1998.

L'Agence a cerné les défis et les risques que pose l'obtention des résultats escomptés, et élaboré un certain nombre de principes à respecter pour minimiser les risques. Une évaluation de mi–parcours était prévue pour 1998, afin de mesurer les progrès réalisés en fonction des résultats escomptés.

Nous avons examiné cinq projets en Bolivie. Nombre des projets de l'ACDI dans ce pays étaient « à caractère plus mou » et portaient sur le développement des capacités. Ils semblaient être fortement axés sur les résultats.

Le plus important projet de l'ACDI, doté d'un budget d'un peu plus de onze millions de dollars, touchait le secteur des hydrocarbures. Il était axé sur les résultats, sur une gestion efficace des risques et sur la durabilité. Les organisations bénéficiaires et l'agent d'exécution ont fixé ensemble les objectifs et les extrants du projet. Les premières ont choisi un « maître d'oeuvre » de niveau supérieur, qui détenait un pouvoir de décision. Le gouvernement bolivien a donné accès à ses plus hauts niveaux décisionnels. Pendant la mise en oeuvre du projet, des réunions d'examen technique et de la gestion ont eu lieu régulièrement avec de hauts représentants du gouvernement et la compagnie du gaz et du pétrole de l'État. Les organisations bénéficiaires boliviennes ont fourni le personnel compétent et couvert les coûts afférents aux conseillers canadiens. Le fait de surveiller les facteurs de risques et de modifier le projet en

conséquence a permis de faire avancer ce dernier.

Jusqu'ici, de vastes sections de la compagnie ont été dotées de capitaux, des lois ont été adoptées et l'organisme de réglementation et le cadre réglementaire ont été établis. Leur gestion incombe au gouvernement bolivien. Voilà donc quelques–uns des résultats escomptés du projet.

Estonie

L'ACDI administre son aide à l'Estonie en vertu d'une stratégie de transition, selon laquelle l'aide diminuera graduellement et prendra fin définitivement en 2005-2006. Cette stratégie s'appuie sur le cadre régional de l'ACDI pour l'Europe centrale et de l'Est. Le gouvernement de l'Estonie souhaite satisfaire rapidement aux normes nécessaires pour adhérer au marché de l'Union européenne. Par ailleurs, il s'est dégagé de nos discussions avec les représentants du gouvernement estonien et les partenaires du projet un consensus général sur la stratégie et le calendrier de l'ACDI.

L'aide à l'Estonie n'est pas classée comme APD. La planification et la mise en oeuvre des projets dans ce pays diffèrent à certains égards des projets d'APD. Les projets ont souvent été l'initiative de Canadiens ayant des liens avec l'Estonie, et la participation de l'ACDI a été plus souvent réactive que proactive. L'ACDI a encouragé les initiateurs de projets à obtenir des fonds d'autres donateurs et a fortement insisté sur la participation locale. Les responsables du programme ont par ailleurs reconnu le rythme rapide des changements en Europe centrale et de l'Est et ont préconisé la souplesse en ce qui a trait à la planification et à la mise en oeuvre des projets. Ils ont également reconnu qu'ils ne devaient pas avoir d'attentes irréalistes quant à l'impact général du programme sur les pays. Le but du programme est en effet de soutenir des aspects spécifiques du processus de réforme, de dénouer les impasses et de profiter des possibilités qui se présentent durant la période de transition.

Nous avons vérifié onze projets en Estonie, dont certains étaient également opérationnels en Lettonie et en Lituanie. La plupart de ces projets ont produit des résultats durables évidents. Nous avons d'ailleurs remarqué une attention soutenue accordée à cet aspect de la part des gestionnaires de l'ACDI, des agents d'exécution canadiens et des partenaires locaux. Nous avons en revanche constaté certaines faiblesses au niveau de la gestion des risques. Faute d'une gestion soutenue à cet égard, l'ACDI a résolu les problèmes liés aux risques cernés auparavant en affectant des ressources additionnelles (par expansion ou prolongation des projets).

Sénégal

En juin 1997, l'ACDI a établi le profil du Sénégal. Celui–ci décrit la situation sociale, économique et environnementale du pays, la stratégie de développement du gouvernement, et la stratégie d'aide du Canada. La stratégie de développement de l'ACDI en faveur du Sénégal tient compte de celle du gouvernement sénégalais, et est conforme à la stratégie de l'Agence en faveur de l'Afrique de l'Ouest. Cependant, le profil ne définit pas les résultats escomptés ni les moyens de mesurer le rendement au niveau du programme–pays. Par ailleurs, pour la plupart des projets que nous avons examinés au Sénégal, la contribution de ce dernier était principalement assurée par le fonds de contrepartie, entièrement financé par l'ACDI. La nouvelle stratégie du pays ne tenait pas compte de cette question, bien qu'elle soit essentielle pour garantir la durabilité des résultats. Au moment de notre vérification, l'ACDI nous a informés qu'elle était en pourparlers avec le gouvernement sénégalais afin de régler cette question. Le programme quinquennal de l'ACDI portera sur l'éducation, le bon gouvernement et l'appui au secteur privé. Bien que l'Agence ne soit pas l'un des principaux donateurs, elle accorde depuis de nombreuses années une aide au Sénégal, qui atteint en moyenne près de 20 millions de dollars par année.

L'objectif de l'ACDI en matière d'éducation est d'accroître le taux de scolarisation chez les enfants et de réduire le taux d'analphabétisme. Au Sénégal, le niveau de scolarisation est parmi les moins élevés au monde, et il diminue toujours. Le gouvernement du Sénégal et l'ACDI souhaitent renverser la situation. Trois des six projets que nous avons examinés sur le terrain touchent l'éducation. Deux projets complémentaires, qui visaient à augmenter le taux de scolarisation au niveau secondaire, ont accordé jusqu'à maintenant beaucoup d'importance aux résultats. En 1994, l'ACDI a lancé un projet de développement dont l'objectif était d'améliorer l'éducation de base et d'accroître l'accès à celle–ci. Le projet avait été planifié en fonction du plan d'éducation national et de concert avec d'autres donateurs internationaux. Il appelait une approche novatrice afin d'attirer les enfants dans les écoles primaires, en amenant les collectivités à participer au programme scolaire. La participation de celles–ci, et le transfert des compétences aux bénéficiaires étaient considérés comme des conditions essentielles à la durabilité. Les gestionnaires de l'ACDI ont appliqué au projet une approche de gestion axée sur les résultats.

En 1996, les autres partenaires internationaux ont mis fin, prématurément, à leur soutien; l'ACDI n'avait pas envisagé la possibilité d'un tel risque. Pour assurer l'obtention des résultats escomptés et réagir à cette situation urgente, l'ACDI a lancé un second projet visant à bâtir des classes et à les équiper. Les rapports d'étape de ces deux projets présentent l'état d'avancement des activités et les résultats obtenus à ce jour en fonction des résultats escomptés. Dans le cadre de l'examen de ces projets, nous avons observé une progression vers les résultats prévus. Des classes ont été construites ou rénovées avec l'aide des collectivités, et des meubles ont été fabriqués, et ce, à des coûts beaucoup moins élevés que prévu. Les programmes scolaires ont été modifiés de façon à accroître l'intérêt des collectivités, et partant, la participation des enfants. Les partenaires locaux ont estimé que le projet était une réussite, et le gouvernement du Sénégal s'est dit prêt à utiliser le projet comme modèle dans l'ensemble du pays.

L’examen d’un autre projet en éducation nous a permis de relever des lacunes au niveau de la gestion des risques et de la gestion axée sur les résultats. En effet, peu d’efforts ont été faits pour cerner les risques internes ou pour réagir aux risques relevés, et les résultats escomptés sont demeurés vagues.

Habituellement, les gestionnaires de projets complexes ne considèrent pas la complexité comme un risque interne. Dans le cadre de ce projet d’alphabétisation, dont le financement s’élevait à 15 millions de dollars, de graves problèmes sont survenus au moment du démarrage. Notre analyse révèle que cela est attribuable en partie à la mise en oeuvre d’un plan, selon lequel une multitude de sous–traitants devaient être dirigés par une équipe de gestion du projet sur place, composée de deux agents d’exécution canadiens et d’un directeur de projet venant du pays bénéficiaire. Peu de résultats ont été obtenus jusqu’ici.

Le ministère sénégalais responsable a mené une évaluation qui a permis de cerner un certain nombre de risques. L’un d’entre eux, d’une grande importance, était le contrôle des coûts des opérateurs (sous–traitants). La proposition de projet, qui comprenait une évaluation des risques, a été soumise à l’ACDI en février 1995. Cette même proposition prévoyait au départ un coût de 10 000 francs CFA par élève.

Le 4 juillet 1996, l’ACDI a signé un accord de contribution avec l’agent d’exécution canadien (AEC). Selon la description des extrants, 200 000 personnes devaient être alphabétisées sur une période de cinq ans. Le coût direct de cette composante s’élevait à 5,6 millions de dollars. Toutefois, deux semaines plus tard, soit le 19 juillet 1996, les représentants de l’ACDI à Dakar ont rendu compte de la mission de planification opérationnelle menée au début de juillet. Selon leur rapport, le coût par élève s’élevait à 22 772 francs CFA. Ils ont conclu que l’estimation de l’extrant devait être révisée, pour passer de 200 000 personnes à 94 111. À la fin de notre vérification, le gestionnaire de projet n’avait pas officiellement révisé l’estimation de l’extrant.

Selon les lignes directrices de l’ACDI, une baisse considérable des extrants entraîne une hausse des coûts. Celle–ci aurait dû être approuvée par le vice–président. Nous avons constaté que le comité directeur du projet a décidé que la période normale de dix mois serait réduite à six mois, de façon à atteindre le but initial fixé au niveau des extrants. Cette décision a été prise en l’absence de toute étude apparente de faisabilité.

En juillet 1998, 18 000 élèves avaient réussi l’examen du ministère, et 4 800 attendaient leurs résultats. Selon le Rapport annuel de suivi de projet de 1998, une révision à la baisse doit être apportée au niveau des extrants visés, les résultats du projet étant de beaucoup inférieurs aux résultats prévus pour ce module. On nous a informés que des négociations étaient en cours avec le gouvernement sénégalais afin de fixer le nombre de personnes à alphabétiser. L’ACDI a mis fin à l’accord de contribution conclu avec l’AEC en juin 1998.

Dans le cadre de l’application de la gestion axée sur les résultats, l’ACDI a introduit de nouveaux outils qui permettent de mesurer les résultats aux niveaux de l’extrant, de l’effet et de l’impact. Ainsi, en ce qui a trait aux projets de scolarisation visés par la vérification, les rapports d’étape présentaient des résultats réels par rapport aux résultats escomptés aux niveaux de l’extrant et de l’effet. Il était cependant trop tôt pour rendre compte des résultats au niveau de l’impact. Deux projets prendront fin en 1998, et il sera encore trop tôt pour mesurer leur impact. Aucun suivi n’est prévu quant aux résultats du projet, lorsque le financement de l’ACDI prend fin. De plus, au niveau du programme–pays, aucune disposition n’est prévue concernant la collecte des données de base nécessaires pour mesurer le rendement à long terme d’une intervention de l’ACDI. Aussi n’y aura–t–il aucune évaluation de l’impact global, tant au niveau du projet qu’à celui du programme–pays.

Vietnam

En 1994, l’ACDI a élaboré un cadre stratégique de programmation en faveur du Vietnam, qui décrit les buts et les objectifs du programme canadien d’APD, la stratégie retenue pour les atteindre et les résultats escomptés. À ce moment–là, l’ACDI avait une expérience pratique limitée au Vietnam.

Si on le compare à celui d’autres donateurs bilatéraux, l’engagement financier du Canada au Vietnam se situe dans la moyenne (programme–pays bilatéral de 15 millions de dollars par année). Les besoins financiers pour les projets d’infrastructure et de développement social à grande échelle dépassent les limites de l’APD du Canada. En conséquence, la stratégie du Canada est d’accroître les capacités du Vietnam de trouver des manières d’atteindre ses objectifs de développement. Le cadre stratégique de programmation–pays de l’ACDI reconnaît avec raison que l’approche du renforcement des capacités présente certains risques en ce qui a trait à l’obtention des résultats escomptés, et que ces risques peuvent également compromettre les projets. L’ACDI a mis au point des indicateurs de rendement pour suivre et évaluer les réalisations en fonction des résultats escomptés. Le suivi et l’évaluation effectués de façon soutenue par un comité de suivi de l’Agence devaient faire partie intégrante de cette stratégie. Le comité devait se réunir régulièrement pour évaluer les progrès réalisés en vue d’atteindre les résultats, pour examiner les contraintes ou les problèmes liés au projet, pour évaluer des solutions et partager les leçons apprises. L’ACDI avait demandé que l’on procède à une évaluation du cadre durant la quatrième année de sa mise en oeuvre.

Au Vietnam, nous avons examiné six projets. Pour quatre d’entre eux, qui portaient sur le développement institutionnel et le

renforcement des capacités, des dépenses totales de 38 millions de dollars avaient été prévues durant la phase initiale. Trois de ces quatre mêmes projets présentaient certains problèmes, allant de solubles à graves. Le risque que ce genre de problèmes survienne avait été signalé dans certains cas, mais aucun plan précis n'avait été prévu à cet égard. Par exemple, dès le début des projets et plus d'un an après, l'ACDI et le pays partenaire ne s'entendaient toujours pas sur le sens du terme renforcement des capacités et sur les résultats escomptés des projets. L'ACDI avait sous–estimé les efforts et les ressources nécessaires pour parvenir à s'entendre avec ses partenaires de projets vietnamiens. Les dépenses engagées par l'ACDI au cours des premières années avaient eu une utilité limitée, le pays partenaire n'ayant pas été en mesure d'absorber l'information fournie par les consultants canadiens.

Aussi, dans un autre projet (actuellement à l'étape de la planification) l'ACDI a–t–elle déployé un effort particulier pour s'assurer que toutes les parties comprenaient bien le but du projet et les résultats escomptés sur le plan du développement. Elle a également examiné des options en vue d'une meilleure supervision de l'acheminement des fonds, particulièrement durant les phases initiales du projet.

Les conditions présumées de la durabilité d'un projet doivent être réexaminées régulièrement. Leur nature même suppose que le pays partenaire n'a pas, au départ, les capacités sur le plan technique et administratif d'assurer la durabilité du projet. Un autre indicateur possible de la durabilité d'un projet est le niveau de participation et d'engagement financier des partenaires locaux. Dans certains projets, l'ACDI a fourni presque toute l'aide financière et a dû même accorder des indemnités quotidiennes ou de l'équipement spécial pour encourager la participation locale. Les gestionnaires de l'ACDI ont souligné qu'ils n'avaient d'autre choix que d'appliquer de telles pratiques, étant donné que d'autres donateurs recourent très souvent à ce genre d'incitatifs. Cela pose la question de la durabilité éventuelle des projets.

L'examen de la mise en oeuvre du programme–pays a été mené au cours de la quatrième année, comme l'avait prévu la Direction générale des programmes bilatéraux. Le rapport provisoire soulignait que le comité de suivi de l'Agence ne s'était réuni qu'à quelques reprises au début du programme et que celui–ci était désormais dissous. Il décrivait le contexte actuel du développement et les leçons tirées de l'expérience des quatre années écoulées. Le rapport a également permis à l'ACDI d'affiner ses objectifs en matière de développement. Cependant, il n'a pas comparé les progrès réalisés avec les résultats escomptés décrits dans le cadre original.

À notre avis, ce fut là une occasion ratée. Après s'être donné la peine d'établir une série de résultats escomptés et d'indicateurs possibles pour mesurer les progrès réalisés et en rendre compte, l'ACDI aurait eu avantage à les utiliser pour vérifier si les progrès accomplis à ce jour répondaient à ses attentes, si les résultats qu'elle prévoyait étaient réalistes, si les indicateurs de rendement étaient pratiques et s'il y avait lieu de les affiner.

21.57 Dans le cas où une opération entraîne le dépôt dans le fonds de contrepartie d'un montant moins élevé que le montant intégral payé par l'ACDI, les gestionnaires de projet de l'Agence devraient documenter le motif de l'opération.

Réponse de l'ACDI : *L'ACDI améliorera ses procédures de façon à documenter adéquatement le motif de ce genre d'opérations dans le cadre de la gestion de projets liés à des fonds de contrepartie.*

Institutionnaliser les leçons apprises

L'ACDI a fait beaucoup de progrès

21.58 En 1993, nous craignions que l'ACDI ne possède pas de « culture évolutive » organisationnelle. Nous l'avons donc exhortée à institutionnaliser les leçons apprises aux niveaux des projets et des pays. L'ACDI a donc convenu d'adopter un mécanisme simple et compréhensible, qui permettrait d'assimiler les leçons apprises et d'y avoir accès.

21.59 L'ACDI a pris des mesures formelles et informelles afin de raffermir sa culture évolutive. Les leçons apprises font désormais partie intégrante de sa politique portant sur l'examen du rendement et de son énoncé de principe sur la gestion axée sur les résultats, qui constituent l'un des éléments clés des Rapports annuels de suivi de projet (RASP) et des Rapports de fin de projets, et qui sont intégrés dans les rapports sur les réalisations des directions générales. Les leçons apprises font l'objet de rapports de synthèse dans le cadre de chacun des examens qu'effectue la Direction générale de l'examen du rendement. L'Agence a établi différents mécanismes pour recueillir l'information sur les leçons apprises, et la diffuser. Mentionnons, entre autres, le Forum de la présidente sur les meilleures pratiques, des réseaux informels comme le réseau des agents de la gestion axée sur les résultats, et

d'autres mécanismes où l'on discute de sujets comme l'intégration des femmes dans le développement, et l'environnement.

21.60 L'ACDI a fait beaucoup de progrès pour ce qui est de l'intégration des leçons apprises à l'approche de la gestion axée sur les résultats. L'assimilation de ces leçons repose surtout sur le RASP. La qualité de l'information à cet égard varie considérablement d'un rapport à l'autre. L'ACDI doit s'efforcer davantage de rassembler, analyser et diffuser cette information de façon à ce qu'elle soit utile au personnel de projet. Autrement, celui–ci risque de ne pas voir l'utilité de l'exercice; la valeur de ce dernier, pour l'organisation et pour la communication de l'information sur le rendement, risque d'être minée.

Vérification et évaluation

Il faut poursuivre les efforts au niveau de l'examen du rendement

21.61 En juillet 1994, l'ACDI a adopté sa politique portant sur l'examen du rendement, qui établissait un cadre pour les fonctions de vérification et d'évaluation. La Politique a eu pour effet de créer un lien plus étroit entre la Direction de l'examen du rendement et les directions générales opérationnelles de l'ACDI. Elle appelait également la création d'un comité d'examen du rendement, dont les membres venaient de l'ACDI et de l'extérieur, afin de renouveler l'examen du rendement et de tirer profit de l'expérience d'autres ministères. Les membres ne se sont réunis qu'à deux reprises en 1995. On nous a informés que le Comité de direction assume désormais cette fonction. En 1997, la Direction de l'examen du rendement est devenue une direction générale; elle a commencé à rendre compte directement à la présidente de l'ACDI, et son directeur général est devenu membre du Comité de direction.

21.62 En 1995, l'ACDI a informé le Parlement qu'elle entendait examiner, au cours des trois années suivantes, le rendement au titre des six priorités de programme de l'APD. Toutefois, des retards importants se sont produits. Jusqu'ici, la Direction générale de l'examen du rendement a effectué trois examens qui couvrent deux priorités. Selon celle–ci, ces examens se sont révélés plus complexes et plus coûteux que prévu. Les examens comportaient également une approche plus globale afin de permettre de déterminer les répercussions pour l'élaboration de politiques sur les priorités de l'APD et de recenser les leçons tirées des projets. En outre, la Direction générale s'est vu attribuer la responsabilité principale pour l'élaboration et l'application d'une méthode de gestion axée sur les résultats dans l'ensemble de l'Agence. Les examens des autres priorités de l'APD ont été rééchelonnés sur les quelques prochaines années.

21.63 Nous avons remarqué que la Politique portant sur l'examen du rendement n'a pas réglé les problèmes que nous avons soulevés en 1993 relativement à l'évaluation des projets (aujourd'hui appelée l'examen opérationnel piloté par la direction). Nous étions d'avis que l'ACDI devait se garder de donner l'impression d'un manque d'objectivité, surtout en raison du fait que les évaluations étaient commandées par le personnel des programmes géographiques. Aucune assurance de la qualité n'était prévue de façon continue à l'ACDI pour assurer le respect de normes d'évaluation minimales.

21.64 Depuis, la Direction générale a pris plusieurs mesures pour assurer une meilleure qualité des examens opérationnels. Elle a préconisé l'utilisation du cadre des résultats et des facteurs clés de réussite pour la conduite des examens, et créé une liste d'offres permanentes à laquelle le personnel des programmes géographiques peut recourir pour retenir les services de spécialistes de l'examen du rendement. De plus, la Direction générale fournit, sur demande, des conseils sur la conduite d'examens opérationnels.

21.65 Ces initiatives sont certes utiles, mais elles ne répondent pas à nos préoccupations. Nous sommes d'avis que l'Agence doit veiller à ce que les normes de qualité établies soient respectées dans l'ensemble des directions générales.

21.66 Dans le cadre de ses vérifications et de ses évaluations périodiques, la Direction générale de l'examen du rendement devrait examiner, de façon sélective, la qualité des examens opérationnels qu'effectuent les directions générales des programmes géographiques.

Réponse de l'ACDI : *Dans le cadre de ses vérifications et de ses évaluations, l'ACDI examinera, de façon sélective, la qualité des examens opérationnels que mènent les directions générales des programmes géographiques.*

Conclusion

21.67 Le programme de renouveau lancé par l'Agence en 1994 va bon train. Le cadre de gestion axée sur les résultats, ainsi que les politiques et lignes directrices connexes, ont été élaborés et communiqués au personnel de l'ACDI et aux partenaires du développement. Nous avons conclu que l'ACDI a pris les mesures nécessaires pour répondre aux principales préoccupations exprimées dans notre rapport de 1993. Cependant, bien qu'une attention accrue soit indubitablement accordée aux résultats de l'exécution des projets et des programmes–pays, les progrès liés à la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats ont été inégaux.

21.68 L'Agence doit maintenir l'élan imprimé à la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. En mettant l'accent sur les résultats, elle doit déterminer, de façon plus rigoureuse s'il faut poursuivre, restreindre ou remanier des projets ou des programmes–pays lorsque les résultats escomptés sont menacés en raison de la modification des principales hypothèses de départ, de l'absence des conditions essentielles à la durabilité des projets, et d'autres facteurs qui pourraient avoir des impacts néfastes. Une fois les projets achevés, l'Agence doit également assurer un suivi efficace par rapport aux coûts, afin de déterminer si les résultats escomptés ont été obtenus.

21.69 L'Agence a mis au point un système de communication d'information sur le rendement, qui débute avec la mise en œuvre du projet et prend fin avec la présentation du Rapport sur le rendement au Parlement. Il est possible d'améliorer les rapports internes et externes en y intégrant de l'information sur les résultats attendus, ainsi que les résultats réels obtenus aux niveaux des projets et des pays, et en présentant un tableau plus équilibré des réalisations, des difficultés et des défis qui se sont posés dans la prestation de l'aide au développement.

21.70 Tous les donateurs sont d'avis qu'il est difficile de mesurer les résultats en matière de développement, aux niveaux des pays et des programmes. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE conçoit actuellement un ensemble d'indicateurs de base, qui permettront de mesurer les progrès en matière de développement, à un niveau plus élevé que celui du projet. L'ACDI a contribué à l'élaboration de ces indicateurs, qui font toujours l'objet d'améliorations et d'essais. Au fur et à mesure que l'ACDI acquerra de l'expérience en matière de gestion axée sur les résultats, de tels indicateurs, ou tout autre indicateur à venir, lui permettront de communiquer au Parlement les résultats de ses programmes.

À propos de la vérification

En 1994, le Bureau du vérificateur général a convenu, avec l'ACDI, de mener un suivi échelonné de sa vérification de 1993, qui portait sur les programmes bilatéraux de l'Agence au titre de l'aide publique au développement. Le suivi devait porter sur les mesures prises par celle–ci pour répondre aux principales préoccupations exprimées dans notre rapport de 1993. La présente vérification constitue la troisième et dernière phase du « suivi échelonné ».

Objectifs

Nos objectifs étaient les suivants :

- déterminer dans quelle mesure les initiatives prises par l'ACDI pour mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats ont répondu aux principales préoccupations exprimées dans notre rapport de 1993;
- examiner la qualité de l'information communiquée sur les résultats en matière de développement.

Étendue et méthode

Nous nous sommes à nouveau penchés sur l'obligation de l'ACDI de rendre compte au Parlement de sa gestion axée sur les résultats. Nous avons examiné la façon dont l'ACDI planifie et gère ses projets et ses programmes bilatéraux, mesure leurs résultats et rend compte de ces derniers.

Pour mener cette vérification, nous avons utilisé une méthode fondée à la fois sur les projets et sur les pays. L'ACDI a retenu les quatre programmes–pays (Bolivie, Estonie, Sénégal et Vietnam) qui, à son avis, témoignent le mieux des progrès accomplis grâce à la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats dans le cadre du programme bilatéral d'aide au développement. Nous avons ajouté le programme du Bangladesh, afin d'établir une comparaison avec les résultats de la vérification de 1993. Dans chacun des pays sélectionnés, nous avons choisi un échantillon de projets aux fins de la vérification.

Nous avons mené des travaux sur le terrain au sein de missions canadiennes et sur le site des projets dans les pays visés. Ces travaux consistaient en un examen de la documentation existante et en des consultations auprès d'intervenants comme les agents d'exécution canadiens et locaux, de hauts représentants des pays hôtes, et des représentants d'autres organismes donateurs internationaux.

À l'administration centrale de l'ACDI, nous nous sommes penchés sur le processus de sélection des projets et des programmes–pays, les raisons qui sous–tendent ce processus et la mesure et la communication des résultats. Nous avons également examiné dans quelle mesure les problèmes majeurs soulevés dans notre rapport de 1993 ont été corrigés.

Les travaux ne prévoyaient pas une analyse comparative du rendement de l'ACDI et de celui d'autres organisations d'aide bilatérale.

Critères

Les critères utilisés aux niveaux des projets et des programmes–pays étaient fondés sur les critères proposés dans notre rapport de 1996 :

Au niveau des pays

Obtention des résultats

- Poursuivre activement des objectifs bien définis qui peuvent raisonnablement être atteints.

Gestion des risques

- Évaluer et gérer les risques que présentent les programmes et les activités connexes.

Gestion du rendement

- Obtenir et utiliser de l'information pertinente sur le rendement.
- Connaître et évaluer la mesure dans laquelle les programmes et les activités répondent aux attentes en matière de rendement que nourrit l'Agence.

Au niveau des projets

Obtention des résultats

- Poursuivre activement des objectifs bien définis qui peuvent raisonnablement être atteints.
- Assurer le suivi des projets pour savoir si les partenaires obtiennent (ou obtiendront probablement) les résultats prévus.

Gestion des risques

- Évaluer et gérer les risques que présentent les projets et les activités connexes.

Durabilité

- Assurer le suivi pour savoir si les résultats du projet produiront probablement des avantages durables une fois que le financement direct de l'ACDI cessera.

Gestion du rendement

- Obtenir et utiliser de l'information pertinente sur le rendement.
- Connaître et évaluer la mesure dans laquelle les projets et les activités répondent aux attentes en matière de rendement que nourrit l'Agence.

- Prendre rapidement des mesures correctives pour améliorer le rendement des projets.

- Soumettre à la haute direction de l'ACDI des rapports périodiques sur les possibilités de résultats et sur la nécessité de prendre des mesures correctives appropriées.

- Fournir l'assurance que les fonds n'ont pas été utilisés à des fins autres que celles prévues.

Au niveau de l'institution

Organisation évolutive

- L'ACDI a créé un milieu organisationnel axé sur l'action qui favorise l'apprentissage par la pratique, un style de gestion novateur et une ouverture d'esprit à l'égard de points de vue différents.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : John Hitchinson
Directeur : Manfred Kuhnapfel

Johane Garneau
Tina Guthrie
Jacques Marquis
Paul Morse
Barry Neilson
Jaak Vanker

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Hitchinson.

Chapitre 22

La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie

Suivi des progrès

Table des matières

	Page
Points saillants	22-5
Introduction	22-7
Vérifications antérieures — Constatations	22-7
Objet du suivi	22-9
Observations	22-9
Il reste des défis de taille à relever	22-9
Des éléments du régime de gestion sont en place	22-10
Les comités n'ont pas encore donné leur pleine mesure	22-12
Les modalités de collaboration entre comités restent à préciser	22-13
Nécessité d'aller au–delà de la coordination et d'agir collectivement	22-14
L'examen des priorités est incomplet	22-15
La collaboration et la coordination intergouvernementales n'ont pas pris la nouvelle direction promise	22-15
Le gouvernement a commencé à faire rapport sur son rendement	22-19
Des plans de mise en œuvre de la Stratégie sont toujours nécessaires	22-20
L'avancement des travaux dans les ministères varie	22-20
La recherche fonction d'un mandat, axée sur les résultats	22-23
L'excellence scientifique	22-24
Les partenariats	22-24
Conclusion	22-25
Étude de cas - La gestion des activités fédérales dans le domaine de l'étude scientifique des changements climatiques	22-16
À propos du suivi	22-28
Pièces	

22.1	Régime de gestion visé pour les activités fédérales en sciences et en technologie **(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)**	22-11
22.2	Cadre commun de principes de travail	22-20
22.3	Activités de quatre ministères dans le domaine des sciences et de la technologie	22-21
22.4	Sciences et technologie - Dépenses consacrées à la recherche et au développement et aux activités scientifiques connexes ventilées par ministère pour certains exercices **(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)**	22-22

La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie

Suivi des progrès

Points saillants

22.1 Il y a presque trois ans, le gouvernement publiait *Les sciences et la technologie à l'aube du XXIe siècle — La stratégie fédérale*. La Stratégie comportait trois objectifs à l'atteinte desquels devait contribuer l'utilisation des ressources en sciences et technologie (S–T). Elle soulignait la nécessité d'une meilleure gestion des activités de S–T et présentait un ensemble de principes devant permettre d'améliorer leur gestion dans les ministères et les organismes.

22.2 Nous avons constaté, dans le cadre du suivi de nos travaux de 1994 portant sur les efforts du gouvernement fédéral en matière de S–T, que, dans l'ensemble, la mise en œuvre des éléments nécessaires à l'amélioration de sa gestion avait été lente. Le gouvernement n'a pas entièrement donné suite à certains des engagements qu'il a formulés dans la Stratégie. Le régime de gestion établi pour superviser les efforts du gouvernement fédéral en matière de S–T ne donne donc pas encore les résultats escomptés par ce dernier — à savoir, établir des priorités claires, coordonner les activités et communiquer toute l'information sur le rendement.

22.3 Dans les ministères que nous avons vérifiés, nous avons pu observer que l'état d'avancement des travaux concernant les sept principes de travail de la Stratégie variait considérablement. Toutefois, même les ministères les moins avancés ont fait un pas dans la direction désirée par le gouvernement. Il reste encore du chemin à parcourir, et nous avons au cours de notre suivi cerné trois questions qui doivent faire l'objet d'une attention particulière : la recherche fonction d'un mandat, axée sur les résultats, l'excellence scientifique et le recours aux partenariats.

22.4 La Stratégie commence à donner des résultats, et nous croyons qu'il serait peut–être temps pour le gouvernement de préciser clairement ce qu'il reste à faire — ce que seront les étapes suivantes. Cette approche, combinée à un leadership satisfaisant et à une surveillance continue exercée par le Parlement, contribuerait à faire en sorte que la Stratégie ne devienne pas simplement une autre occasion manquée, comme ce fut le cas pour d'autres efforts du genre déployés au cours des 30 dernières années.

Introduction

22.5 On reconnaît généralement que les sciences et la technologie contribuent à la création d'emplois et à la croissance économique en vue d'un développement durable au pays. Cependant les sciences et la technologie ne font pas que contribuer à la croissance économique, elles concourent à améliorer notre qualité de vie.

22.6 Le gouvernement fédéral investit des sommes considérables dans les activités relatives aux sciences et à la technologie (S–T). Selon les estimations, les ministères et les organismes ont consacré 5,45 milliards de dollars aux activités en S–T en 1997-1998. Le gouvernement fédéral stimule, de plus, la recherche et le développement dans le secteur privé au moyen d'encouragements fiscaux se chiffrant à plus d'un milliard de dollars chaque année. Ces montants ne comprennent pas les crédits affectés à la Fondation canadienne pour l'innovation, à qui le gouvernement fédéral a versé en 1997 une subvention de 800 millions de dollars afin de financer la modernisation de l'infrastructure de la recherche et du développement dans le domaine universitaire et médical.

22.7 Étant donné l'importance que revêtent les S–T pour notre pays et les investissements considérables en jeu, il importe au plus haut point de bien gérer les activités de S–T. À notre avis, il y a deux questions fondamentales à poser au sujet du rendement du gouvernement en matière de S–T.

- Dans quelle mesure le gouvernement a–t–il clairement établi ses buts au chapitre des sciences et de la technologie?

- Dans quelle mesure gère–t–il ses activités dans ce domaine de manière à obtenir une optimisation maximale des ressources?

Vérifications antérieures — Constatations

22.8 Afin de répondre à ces deux questions, nous avons procédé en 1994 à une vérification sectorielle des activités fédérales relatives aux sciences et à la technologie. Les résultats ont été présentés dans quatre chapitres interdépendants de notre rapport de 1994 : La gestion globale des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie; La gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes; La gestion du personnel scientifique dans certains établissements de recherche fédéraux; Encouragements fiscaux à la recherche et au développement.

22.9 Dans son budget de 1994, plusieurs mois avant la publication des chapitres précités, le gouvernement avait annoncé une révision en profondeur de ses activités au chapitre des S–T en vue de faire bénéficier les Canadiens d'une stratégie fédérale présentant « de véritables priorités, une véritable orientation et un véritable examen des résultats ».

22.10 Dans notre rapport de 1994, nous avons fait état de l'échec des efforts déployés à cet égard au cours des 30 dernières années. En fait, nous avons dit qu'il y avait eu beaucoup d'activités, mais peu de résultats. À notre avis, le peu de progrès réalisé pouvait être attribué en partie au manque de leadership, d'orientation et de reddition de comptes dans l'ensemble de l'administration fédérale. Par conséquent, nous avons présenté des leçons tirées des activités antérieures pour que le gouvernement en tienne compte dans l'examen annoncé.

22.11 En bref, nos observations étaient à l'effet que le gouvernement fédéral devait :

- établir des priorités et une orientation claires concernant ses activités dans le domaine des S–T;

- établir des attentes claires en matière de rendement et des plans d'action;

- assurer une coordination et une surveillance efficaces;

- faire preuve d'un leadership qui transcende les mandats des ministères;

- présenter une meilleure information au Parlement et au public au sujet des activités et du rendement en matière de S–T.

22.12 En 1995, le gouvernement a entrepris l'Examen des programmes, une initiative de portée générale visant à repenser et à réorienter les programmes gouvernementaux en fonction des restrictions financières. L'examen des programmes a eu une incidence considérable sur certains ministères à vocation scientifique et technologique. Cet Examen a également constitué pour certains ministères un travail d'établissement des priorités auquel ont participé de hauts fonctionnaires et des ministres. Au cours de cette même période, le gouvernement a amorcé la révision de son système de gestion des dépenses (SGD) afin d'améliorer les renseignements présentés au Parlement sur la gestion des dépenses, la planification et le rendement. L'exigence du Conseil du Trésor selon laquelle les ministères doivent soumettre à son examen des plans d'activités est partie intégrante du SGD.

22.13 En mars 1996, le gouvernement publiait *Les sciences et la technologie à l'aube du XXIe siècle — La stratégie fédérale* (la Stratégie). Dans le cadre de la Stratégie, le gouvernement a fixé trois objectifs concernant l'investissement fédéral dans les S–T :

- faire en sorte que le Canada se classe parmi les meilleurs pays au monde dans l'application et la commercialisation des S–T pour créer des emplois et favoriser une croissance économique durable;

- veiller à ce que le Canada utilise les S–T pour améliorer la qualité de vie de sa population grâce à la création d'emplois intéressants et à la mise en œuvre de programmes sociaux, environnementaux et de soins de santé les plus efficaces au monde;

- établir au Canada des centres mondiaux d'excellence sur le plan de la découverte scientifique, élargir l'assise de la recherche scientifique, encourager la participation canadienne dans tous les grands champs de la recherche scientifique et technique, favoriser l'acquisition et une vaste diffusion des nouvelles connaissances provenant du Canada et du monde entier.

22.14 La Stratégie a servi à donner une orientation aux ministères et aux organismes et à établir les éléments d'un système fédéral de régie de leurs activités en S–T afin que soient atteints les objectifs précités. À la présentation de la Stratégie s'est ajoutée celle des plans d'action des ministères et des organismes à vocation scientifique et technologique. Le gouvernement a également fait paraître son *Cadre de gestion des ressources humaines de la communauté scientifique et technologique fédérale*.

22.15 Dans un rapport de suivi publié en septembre 1996, nous avons accueilli favorablement la Stratégie en matière de S–T et nous avons fait remarquer qu'elle répondait à certaines des préoccupations générales que nous avions formulées dans notre rapport de 1994. Nous avons constaté que les ministères à vocation scientifique avaient dressé des plans pour cibler leurs activités scientifiques et technologiques et pour établir leurs priorités. La Stratégie donnait une orientation aux ministères et organismes sous la forme de principes de travail qui devaient sous–tendre un grand nombre d'aspects de leurs activités scientifiques et technologiques. Nous avons observé que les ministères et organismes avaient reconnu les avantages de travailler davantage ensemble. Diverses initiatives étaient également en cours en vue d'améliorer l'évaluation des résultats et de l'incidence des activités scientifiques et technologiques fédérales et de communiquer de l'information sur la croissance de l'économie du savoir au Canada.

22.16 Cependant, à notre avis, la Stratégie demeurait incomplète à certains égards. Par exemple, même si un mécanisme avait été établi pour formuler des recommandations au Cabinet sur les priorités en matière de S–T, les

priorités à l'échelle de l'administration fédérale n'avaient pas été énoncées. Nous avons souligné la nécessité incontournable pour le gouvernement de surveiller la mise en œuvre de la Stratégie et d'accorder beaucoup d'attention à l'établissement de plans de mise en œuvre par étapes axés sur les résultats. De cette façon, plus grande serait la certitude de voir l'orientation donnée aux ministères et aux organismes faire partie intégrante de la gestion quotidienne des organisations à vocation scientifique. Nous avons fait remarquer que, pour y arriver, il faudrait faire preuve de leadership et de persévérance à tous les niveaux de l'administration fédérale. Nous avons en outre affirmé que la surveillance que devait exercer le Parlement constituait un élément clé pour l'atteinte de cet objectif.

Objet du suivi

22.17 Étant donné l'importance de la Stratégie et le fait qu'il se soit écoulé deux ans depuis notre dernier suivi, nous croyons que le moment est venu, en nous appuyant sur nos travaux antérieurs, de faire un suivi des progrès de la mise en œuvre de la Stratégie en matière de S–T. Le présent chapitre constitue notre évaluation de l'avancement des travaux réalisés jusqu'à maintenant en ce qui concerne :

- le respect des engagements présentés dans la Stratégie relativement à l'établissement de nouveaux organismes et mécanismes de gestion;

- l'application des principes de travail fixés par le gouvernement pour les ministères.

22.18 Nous avons examiné les progrès réalisés par quatre ministères qui participent directement à des activités importantes dans le domaine des S–T, soit : Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Pêches et Océans, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada. Dans le cadre d'une étude de cas (page 22-16), nous avons également évalué la gestion des activités dans le domaine de l'étude scientifique des changements climatiques — en particulier la mesure dans laquelle il y est tenu compte des principaux engagements présentés dans la Stratégie. Compte tenu de la taille restreinte de l'échantillon utilisé, il faudrait éviter de prétendre que les résultats présentés dans le présent chapitre valent pour tous les ministères et organismes à vocation scientifique.

22.19 La section **À propos du suivi,** à la fin du présent chapitre, contient des précisions sur l'objectif et l'étendue de notre travail, ainsi que sur la méthode utilisée dans ce cadre.

Observations

Il reste des défis de taille à relever

22.20 Au cours de son examen des activités relatives aux sciences et à la technologie, le gouvernement fédéral a reçu un certain nombre de suggestions visant à modifier la structure et les processus de prise de décisions dans ce domaine. Le gouvernement avait l'intention d'y répondre en créant des mécanismes et des organismes pour améliorer la régie des S–T et en réorganisant ceux qui existaient déjà.

22.21 Dans la Stratégie, le gouvernement fédéral a reconnu que s'il veut devenir un partenaire plus efficace du système d'innovation au pays, il doit d'abord mettre de l'ordre dans ses propres affaires. Il y concluait que viser une plus grande cohérence tout en continuant à faire preuve de souplesse et d'esprit d'adaptation et à sauvegarder le principe de responsabilité ministérielle exige un examen collectif plus rigoureux des priorités et une meilleure coordination des activités.

22.22 Par conséquent, le Comité du Cabinet sur l'union économique (CCUE) a été chargé d'examiner tous les ans le rendement des activités fédérales en S–T et de recommander des priorités au Cabinet. Pour faciliter son examen

des priorités en matière de S–T, le CCUE serait conseillé par un nouvel organisme, le Conseil consultatif des sciences et de la technologie, qui a remplacé le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie.

22.23 Dans la Stratégie, il a également été mentionné que les améliorations aux échelons supérieurs des structures de décision et de consultation ne suffiraient pas à garantir un meilleur rendement des importants investissements fédéraux en S–T. Le gouvernement a reconnu qu'il devait, pour améliorer la gestion de ses investissements, mieux coordonner les activités scientifiques et techniques au sein des organismes fédéraux et intensifier la collaboration au sujet des grandes questions intéressant plus d'un ministère ou plus d'un organisme. Le ministre de l'Industrie dirigerait la coordination de l'ensemble des politiques et des stratégies scientifiques fédérales. Il serait appuyé dans son travail par un autre nouvel organisme, le Conseil d'experts en sciences et en technologie.

22.24 Les interactions prévues entre les organismes nouveaux ou renouvelés sont présentées à la pièce 22.1.

(La pièce 22.1 n'est pas disponible, voir le rapport.)

22.25 La Stratégie contenait d'autres engagements précis :

- élaborer de nouvelles mesures visant à accroître la responsabilité des ministères et organismes concernant la gestion de leurs activités de S–T;
- mettre en œuvre un cadre de gestion des ressources humaines de la communauté scientifique et technologique fédérale;
- concevoir un nouveau système d'information sur les S–T;
- adopter une nouvelle orientation de la coordination et de la collaboration intergouvernementales.

22.26 Deux ans après notre premier suivi, nous nous attendions à ce que les organismes et mécanismes nouveaux soient en place et à ce que certains signes laissent prévoir un fonctionnement satisfaisant pour bientôt. Dans l'ensemble, cependant, nous avons constaté que l'établissement du nouveau système de gestion progresse lentement et qu'il n'a pas été donné suite de façon satisfaisante à certains engagements. Par conséquent, le système ne fonctionne pas encore comme le gouvernement l'avait prévu — c'est–à–dire établir des priorités claires pour le système fédéral de gestion des activités de S–T, coordonner ses activités et communiquer une information complète sur son rendement. Dans la présente section, nous précisons nos préoccupations au sujet des mesures prises jusqu'à maintenant et nous indiquons les défis qu'il faudra relever pour que le système fonctionne efficacement.

Des éléments du régime de gestion sont en place

22.27 Le Conseil consultatif des sciences et de la technologie a été créé en juillet 1996. Présidé par le ministre de l'Industrie, il se compose de 11 membres. Il est appuyé par un secrétariat relevant d'Industrie Canada. Son mandat consiste à « faire le point sur le rendement du pays en matière de S–T, [à] cerner les nouvelles questions et [à] donner des conseils sur un programme tourné vers l'avenir ». Au départ, ce conseil devait concentrer ses travaux sur trois questions précises : relever les défis en matière de ressources humaines inhérents à l'instauration d'une société du savoir au Canada; favoriser la commercialisation des résultats de travaux de recherche et de développement menés au Canada; créer pour l'avenir des sciences et de la technologie au Canada une vision plus cohérente et mieux acceptée parmi la population. Le Conseil devait également donner des avis au Comité du Cabinet sur l'union économique (CCUE) concernant les priorités en matière de sciences et de technologie. Sa première réunion avec le CCUE (et la seule tenue jusqu'à maintenant) a eu lieu en décembre 1997.

22.28 Le Conseil d'experts en sciences et en technologie a été créé en mai 1998 et a tenu sa première réunion en octobre 1998. Ses 22 membres proviennent en grande partie des comités consultatifs des ministères et organismes à

vocation scientifique. Ce Conseil est présidé par le secrétaire d'État, Sciences, Recherche et Développement, et relèvera du CCUE. Avec le soutien du secrétariat des sciences et de la technologie d'Industrie Canada, le Conseil examinera les questions relatives aux S–T, à l'intérieur de l'administration fédérale, susceptibles d'exiger qu'on s'y attarde sur le plan stratégique. Le CCUE a demandé au Conseil d'experts de commencer à examiner les divers rôles de l'administration fédérale en matière de S–T et sa capacité de remplir ces fonctions et d'élaborer un ensemble de lignes directrices sur le recours aux conseils scientifiques dans le processus gouvernemental de prise de décisions.

Les comités n'ont pas encore donné leur pleine mesure

22.29 Même si la Stratégie faisait état en 1996 de la nécessité d'un recours plus fréquent à un apport externe pour la coordination des activités dans le domaine des S–T, le Conseil d'experts en sciences et en technologie n'a été créé qu'en mai 1998. Nous nous préoccupons du fait qu'au moment où ce Conseil sera en mesure de formuler des recommandations, la possibilité de traiter d'importantes questions horizontales accusera alors un retard important. Par exemple, comme nous l'avons déjà indiqué, ce Conseil a été chargé par le CCUE d'examiner les divers rôles de l'administration fédérale en matière de S–T et sa capacité de remplir ces fonctions. À notre avis, il s'agit d'une question qui doit être abordée le plus tôt possible en raison de son incidence sur la façon dont les ministères et organismes à vocation scientifique s'acquittent de leur mandat à cet égard.

22.30 Le Comité des sous–ministres adjoints sur les sciences et la technologie (Comité des SMA) se compose de hauts fonctionnaires du niveau des sous–ministres adjoints des ministères et organismes à vocation scientifique. Il aide le gouvernement à assumer la responsabilité collective de la coordination et de la gestion de la politique fédérale en matière de S–T. En 1996, nous avons demandé quel rôle précis ce Comité jouerait dans la mise en œuvre de la Stratégie. En 1997, son mandat révisé était le suivant :

- mettre en œuvre les engagements pris, dans la Stratégie, pour l'ensemble de l'administration fédérale;

- présenter des propositions et des conseils au gouvernement sur les principales questions horizontales en matière de S–T;

- servir de tribune de consultation interministérielle concernant l'orientation de la politique et des programmes de S–T, le partage de l'information et la coordination des activités et des initiatives entre les divers organismes fédéraux s'occupant de S–T.

En outre, le nouveau mandat confié au Conseil d'experts en sciences et en technologie prévoit une collaboration étroite avec le Comité des SMA.

22.31 Même s'il n'a pas de lien direct avec le Cabinet, le Comité des SMA pourrait jouer un rôle important dans le système de gestion. Dans le cadre de la Stratégie, cependant, il n'assume aucune responsabilité officielle en matière de coordination — il s'agissait là d'une lacune importante puisque le Conseil d'experts en sciences et en technologie n'a été créé qu'en mai 1998.

22.32 Compte tenu du mandat du Comité des SMA, nous nous attendions à ce qu'il serve de lieu de discussion des questions d'intérêt commun et de véhicule pour la réalisation des mesures retenues. Nous avons constaté que ce Comité a discuté de nombreuses questions et qu'il a créé des groupes de travail chargés de les examiner, mais peu d'initiatives de ces groupes de travail ont atteint le stade de la mise en œuvre. Il faut toutefois signaler l'apport du Comité à la publication, en 1997, du premier rapport annuel sur les activités de S–T.

22.33 Nous avons constaté que certaines questions sont à l'ordre du jour depuis longtemps. Par exemple, un cadre de S–T à l'échelle internationale devait être établi pour respecter l'un des engagements formulés dans le cadre de la Stratégie : l'élaboration de plans explicites pour promouvoir la collaboration internationale en matière de S–T au bénéfice des entreprises canadiennes. Le cadre final devait être terminé en mars 1997, mais plus d'un an et demi plus tard, ce n'est pas encore fait. La révision de la Politique sur la propriété intellectuelle était un autre engagement

présenté dans la Stratégie. Une deuxième série de consultations est en cours, mais après deux ans, rien n'a encore été finalisé.

22.34 À notre avis, comme le Comité des SMA constitue une partie essentielle d'un système de coordination efficace, le gouvernement doit préciser ce qu'il attend de celui–ci. De plus, pour être efficace, le Comité a besoin d'un leadership fort et cohérent et du soutien d'un secrétariat. Les membres du Comité des SMA doivent voir à trouver des moyens d'assurer le plein potentiel de leur comité.

Les modalités de collaboration entre comités restent à préciser

22.35 Nous nous serions attendus à ce que le gouvernement fasse en sorte que les mandats respectifs et les plans de travail des comités soient intégrés pour que le système de gestion du secteur des S–T fonctionne aussi efficacement que possible.

22.36 Alors que le Conseil d'experts en sciences et en technologie devait présenter un point de vue externe sur la gestion interne fédérale du secteur des S–T, le Conseil consultatif des sciences et de la technologie (CCST) devait faire connaître son point de vue sur des questions plus générales, débordant le cadre de la gestion interne — par exemple, les sciences et la technologie et les jeunes. Il serait toutefois réaliste de s'attendre à ce que les deux organismes puissent travailler en complémentarité sur certaines questions précises.

22.37 Comme il est important que ces deux organismes et que le Comité des SMA puissent tous les trois travailler en étroite collaboration, nous nous attendrions à ce que soit décrit avec précision comment s'exercera cette collaboration. À notre avis, trois éléments sont essentiels : un plan de travail pour chacun d'eux, une interaction régulière et l'échange continu de renseignements.

22.38 Un plan de travail est essentiel pour déterminer le travail à effectuer, l'échéancier et l'attribution des tâches. Il servirait également à suivre l'avancement des travaux et à faire en sorte que les fonctionnaires rendent compte des résultats. Le CCST a cerné certaines questions à aborder. La création récente de deux groupes d'experts sur les habiletés requises dans des industries de pointe et sur la commercialisation des travaux de recherche universitaires fournit une idée plus précise de la manière dont deux de ces questions seront traitées. Toutefois, il n'existe pas d'autres indications sur la manière dont le CCST entend aborder le troisième point cerné ou même d'indications sur l'intention du comité d'aborder ce point (créer pour l'avenir des sciences et de la technologie au Canada une vision plus cohérente et mieux acceptée parmi la population) ou d'indications à l'effet que d'autres questions seront examinées au cours de la période pendant laquelle les groupes d'experts rédigeront leurs rapports. Le Conseil d'experts en sciences et en technologie devra également établir ses objectifs et un plan de travail. À la fin de nos travaux de suivi, nous avons appris qu'un plan de travail était en voie d'élaboration.

22.39 En février 1997, le Comité des SMA a décidé qu'il avait besoin d'un plan de travail pour aider à mettre en œuvre les engagements de portée générale présentés dans la Stratégie en matière de S–T. Le plan de travail devait être fondé sur les produits à livrer indiqués dans la Stratégie. Le Comité des SMA estimait également qu'il devait établir des priorités pour les produits à livrer et déterminer ceux qu'il aborderait au cours de l'année suivante. Cependant, les fonctionnaires nous ont informés que le Comité des SMA n'a jamais produit un tel plan de travail.

22.40 Nous avons observé certains liens entre les trois organismes. Par exemple, le Comité des SMA a été informé régulièrement des travaux effectués par le CCST. En vertu de son mandat, le Conseil d'experts en sciences et en technologie travaillera de concert avec le Comité des SMA en ce qui concerne les questions horizontales; ces deux comités sont également censés se réunir au moins une fois par année. En outre, un vice–président du CCST (à être désigné) sera membre d'office du Conseil d'experts en sciences et en technologie. Cependant, comme ce Conseil vient juste d'être créé, nous ne pouvons pas nous prononcer sur la qualité de l'intégration de leurs plans de travail respectifs.

22.41 À notre avis, Industrie Canada doit jouer un rôle de premier plan à cet égard. Nous l'encourageons à s'assurer qu'il existe des liens adéquats entre les trois organismes.

Nécessité d'aller au–delà de la coordination et d'agir collectivement

22.42 Dans notre rapport de suivi de 1996, nous avons dit que l'examen des activités relatives aux sciences et à la technologie du gouvernement avait rendu les organismes à vocation scientifique plus conscients du fait qu'ils devaient resserrer leurs liens et améliorer leurs relations pour aborder certains problèmes et les résoudre. Certaines initiatives, signalées comme nouvelles à ce moment–là, sont maintenant en cours, par exemple, l'une d'entre elles, Partenaires fédéraux pour le transfert de technologie, met à contribution 14 ministères. Une autre initiative est le protocole d'entente que les quatre ministères que nous avons examinés ont signé et qui visait à favoriser la collaboration entre eux et la coordination de leurs activités de S–T axées sur le développement durable. Ce protocole a été récemment renouvelé et Santé Canada s'est alors joint au groupe des quatre premiers ministères signataires. D'autres initiatives ont été prises depuis lors.

22.43 Cependant, l'intensification de la coordination ne permet pas nécessairement de mieux gérer les questions horizontales. À notre avis, la gestion efficace de toute question horizontale importante doit comprendre les élément suivants : un plan d'action qui permet d'orchestrer les activités pertinentes des ministères et des autres intervenants visant la réalisation des objectifs convenus; un cadre de responsabilisation dont le périmètre déborde le cadre habituel des ministères; un mécanisme conjoint de communication de l'information pour suivre l'évolution des résultats par rapport aux objectifs. Nous n'avons pas examiné la coordination entre les ministères, mais nous avons analysé la gestion des activités dans le domaine de l'étude scientifique des changements climatiques pour déterminer s'il y avait, dans les faits, des preuves d'une coordination et d'une collaboration satisfaisantes.

22.44 Le protocole d'entente sur les activités dans le domaine des S–T a certes été une étape importante en ce qui a trait aux efforts faits au chapitre de l'étude scientifique des changements climatiques, mais ne s'y trouve pas pour autant satisfaite notre attente de l'établissement en commun des buts, d'un plan de recherche, et d'un cadre conjoint de gestion. Néanmoins, certains signes laissent croire que le gouvernement fédéral, avec l'adoption d'un nouveau cadre de gestion, est en train de passer de la coordination à l'intervention collective. Notre étude de cas, à la page 22.16, présente nos constatations. Bien que nous n'ayons pas effectué de travaux de vérification à son sujet, il semble que la Stratégie nationale en matière de biotechnologie soit prometteuse à ce chapitre. Nous souhaitons voir ces expériences fournir de nouvelles bases sur lesquelles pourra se fonder la gestion d'autres questions horizontales.

L'examen des priorités est incomplet

22.45 Comme il est mentionné dans *Notre avenir en tête*, premier rapport annuel sur les activités fédérales en sciences et en technologie, « le gouvernement a fait état de ses priorités dans le discours du Trône. L'investissement dans le savoir et la créativité ainsi que la préparation de la main–d'oeuvre pour le XXIe siècle sont les aspects clés des efforts déployés en vue d'un Canada plus fort. Ces objectifs façonneront également l'effort fédéral en S–T au cours des prochaines années ». Ces objectifs généraux ainsi que les buts fixés dans la Stratégie (création d'emplois et croissance économique durables, meilleure qualité de vie et avancement des connaissances) ont été traduits en décisions concrètes de dépenses au cours des deux dernières années.

22.46 En affectant de nouveaux fonds pour les S–T à des entités non gouvernementales, comme la Fondation canadienne pour l'innovation et le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement (CANARIE), le gouvernement a fait des choix explicites. Cela peut–être indicatif de la façon plus globale dont le gouvernement entend procéder pour mieux réaliser les objectifs dont il a fait état.

22.47 Ces décisions en matière de dépenses, et d'autres de même nature, représentent implicitement des priorités du gouvernement. Toutefois, dans le texte de la Stratégie, le gouvernement a déclaré devoir effectuer un examen plus rigoureux de ses priorités. L'on se serait attendu, depuis, à ce qu'il fasse état des résultats de cet examen. Cela n'a pas encore été fait. Le gouvernement se doit donc de chercher le meilleur moyen de communiquer les résultats de cet examen des priorités au Parlement et aux autres organismes intéressés.

La collaboration et la coordination intergouvernementales n'ont pas pris la nouvelle direction promise

22.48 Selon la Stratégie, « une collaboration étroite et une meilleure coordination des activités entre les divers ordres de gouvernement sont au cœur même d'un système régissant efficacement les S–T au Canada ». Le gouvernement a reconnu que les initiatives antérieures, aux échelons supérieurs, même si elles reposaient sur de bonnes intentions, n'ont pas permis d'accomplir des progrès notables. Il lui fallait prendre de nouvelles mesures pour, entre autres, éviter le double emploi et les chevauchements et favoriser le partage de l'information.

22.49 Les engagements du gouvernement fédéral à l'égard de la collaboration et de la coordination intergouvernementales sont énumérés clairement dans la Stratégie. De nouveaux organismes et mécanismes devaient être créés au besoin pour améliorer les relations intergouvernementales, dans le cadre d'ententes régionales ou bilatérales. Pour favoriser ce processus, le gouvernement devait amorcer des discussions axées sur les résultats avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Nos attentes étaient fondées sur ces engagements. Compte tenu de l'importance accordée à l'amélioration de la collaboration et de la coordination avec les autres paliers de gouvernement, nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral place cette question en tête de la liste de ses priorités.

La gestion des activités fédérales dans le domaine de l'étude scientifique des changements climatiques

L'étude de cas avait pour objet de déterminer si la gestion par le gouvernement fédéral de ses activités dans le domaine de l'étude scientifique des changements climatiques respecte les engagements et les principes clés du document *Les sciences et la technologie à l'aube du XXIe siècle — La stratégie fédérale* (la Stratégie). En d'autres termes, nous voulions savoir si le gouvernement fédéral mettait la Stratégie en pratique dans ce domaine.

La gestion de l'étude scientifique des changements climatiques, pour le moment, n'est pas pleinement conforme à l'esprit des engagements présentés dans la Stratégie. Toutefois, des efforts sont faits afin de mieux gérer l'étude scientifique des changements climatiques. Nous espérons que l'expérience acquise permettra d'asseoir sur une nouvelle base la gestion d'autres questions horizontales.

Introduction

Les Canadiens participent activement depuis de nombreuses années à la surveillance du changement climatique mondial et aux recherches effectuées dans ce domaine. De concert avec un certain nombre d'intervenants, les ministères fédéraux ont préparé plusieurs rapports indiquant que les effets du changement climatique sur le Canada pourraient être graves. Ils font remarquer que la combustion de carburants fossiles, la croissance démographique et la modification de l'utilisation des terres, par exemple la déforestation, produisent un changement climatique mondial et que le Canada est vulnérable à ce phénomène. Même s'il y a réduction des émissions de gaz à effet de serre, les changements climatiques se poursuivront, et les Canadiens devront s'adapter.

Les effets devraient se faire sentir sur toutes les régions et tous les secteurs, en particulier l'agriculture, les forêts et les pêches. Parmi les répercussions négatives directes pourraient figurer la modification de la configuration des précipitations causant des étés plus secs dans les Prairies et le centre du Canada, un accroissement du nombre d'incendies de forêt et des invasions d'insectes, la modification des comportements migratoires des stocks de poissons, l'inondation des côtes par suite de l'élévation du niveau de la mer, le dégel prononcé du pergélisol dans le Nord et des phénomènes météorologiques graves plus fréquents. Même si bon nombre des effets du changement climatique devaient être négatifs, il pourrait y avoir certains effets positifs dans certaines parties du Canada, comme des hivers plus doux et une saison de production agricole prolongée.

Comme le changement climatique est un problème mondial, les recherches dans ce domaine exigent une collaboration internationale si l'on veut produire des données scientifiques à l'échelle planétaire. Une grande partie de la recherche au Canada s'inscrit dans le cadre d'un, de deux ou des trois principaux programmes de recherche établis par la communauté internationale pour aborder certaines questions ayant trait au changement climatique mondial : le Programme mondial de recherches sur le climat, le Programme international concernant la géosphère et la biosphère et le Programme international des dimensions humaines. Ces programmes ont permis de cerner plusieurs des principaux problèmes scientifiques qui doivent être abordés à l'échelle mondiale et d'établir une justification scientifique et des plans pour résoudre ces questions. Tel est le contexte dans lequel se déroulent la planification et la mise en oeuvre des recherches sur le changement climatique au Canada.

Une foule d'intervenants participent aux travaux de recherche effectués au Canada : l'administration fédérale, les gouvernements des provinces et des territoires, les universités, le secteur privé et les groupes d'intérêt communautaires. Le Conseil du Programme climatologique canadien, conseil consultatif formé de représentants des administrations fédérale et provinciales, des milieux universitaires, du secteur privé et d'organisations non gouvernementales, coordonne les activités relatives au climat au Canada. Il prodigue des conseils et fournit des renseignements sur la modification et la variabilité du climat en communiquant avec un vaste public, notamment les particuliers et les organisations participant aux activités qui contribuent à l'effort du Canada.

Les activités des ministères

Plusieurs ministères fédéraux participent aux travaux de recherche visant à mieux comprendre les caractéristiques du système climatique et à déterminer les incidences possibles et mesurables du changement climatique sur les écosystèmes. Nos attentes à l'égard de la collaboration interministérielle s'appuient directement sur les demandes de la Stratégie et sont formulées à l'égard de trois grands volets de cette collaboration : les objectifs communs, le partage du travail ainsi que l'examen conjoint du rendement et la communication de l'information.

Objectifs communs. Étant donné la nature générale et intégrée de l'étude scientifique des changements climatiques, nous nous attendions à ce que les activités des ministères reposent sur un cadre de gestion commun. Un tel cadre établirait les objectifs d'une initiative fédérale globale qui miserait sur la participation d'intervenants pertinents à l'extérieur de l'administration fédérale. Pour déterminer les objectifs d'un projet de recherche mondial comme celui portant sur les changements climatiques, il faut répondre à trois questions : Quelles sont les connaissances dont nous avons besoin? Le Canada devrait–il participer à l'avancement de ces connaissances? Dans l'affirmative, qui au Canada peut s'en charger?

La conclusion en 1995 du protocole d'entente sur les sciences et la technologie pour le développement durable par les quatre ministères qui s'occupent des ressources naturelles a mené à la création d'un groupe de travail sur la modification et la variabilité du climat. Ce groupe de travail a cerné l'état actuel des connaissances, les questions de recherche à aborder et les mesures à prendre en priorité par les quatre ministères précités. En 1998, Santé Canada s'est joint aux signataires de ce protocole d'entente.

Nous croyons qu'il s'agissait là d'une étape importante de la coordination des activités en matière de sciences, mais le protocole d'entente ne répond pas à nos attentes à l'égard de l'établissement conjoint des objectifs et de la planification de la recherche et d'un cadre de gestion commun.

À notre avis, il importe que le gouvernement fédéral établisse officiellement les objectifs généraux et les plans de recherche sur les changements climatiques en recourant à une approche globale faisant appel à tous les secteurs fédéraux compétents et aux intervenants extérieurs. De plus, étant donné le caractère mondial de la question et la nécessité d'établir un lien entre l'effort au Canada et les travaux effectués à l'échelle internationale, les objectifs et les plans devraient indiquer les créneaux de la contribution du Canada aux travaux de recherche entrepris à l'échelle internationale. Sans objectifs et plans communs, les activités relatives à l'étude scientifique des changements climatiques pourraient se résumer à une simple collection de programmes ou de projets entrepris dans le même domaine général de la recherche scientifique plutôt qu'un ensemble dûment orchestré d'activités de recherche visant à résoudre des questions ou des problèmes précis.

Partage du travail. La Stratégie fait état de la nécessité d'améliorer la collaboration et la coordination interministérielles dans les activités de S–T afin d'optimiser l'utilisation des ressources. Pour la gestion de l'étude scientifique des changements climatiques, nous nous attendions à trouver une structure de raccordement qui lierait entre elles les activités de recherche des divers ministères nécessaires pour atteindre des objectifs communs, c'est–à–dire qui déterminerait les recherches à effectuer, les responsables, et les délais impartis. Elle permettrait également d'estimer le coût de réalisation des travaux de recherche et indiquerait la source de financement.

Nous n'avons pas trouvé de structure de raccordement pour la gestion de la recherche et des besoins en ressources. Cependant les mécanismes actuels permettent aux principaux ministères de travailler ensemble et avec leurs partenaires à l'extérieur de l'administration fédérale. Par exemple, Environnement Canada dispose du Réseau canadien de recherches climatiques, qui a mobilisé les milieux universitaires du Canada et a contribué à coordonner des aspects des activités de l'État et des universités. Ressources naturelles Canada a le Réseau sur le changement climatique au Service canadien des forêts, et le Programme de recherche et de développement énergétiques dans le Secteur de l'énergie. En outre, le protocole d'entente sur les S–T pour le développement durable a favorisé les activités conjointes.

À notre avis, bien que ces mécanismes contribuent en partie à favoriser la collaboration entre les ministères et avec les partenaires de l'extérieur, faute d'une approche fédérale globale à l'égard de l'étude scientifique des changements climatiques fondée sur des objectifs communs et des résultats escomptés précis, il pourrait y avoir des lacunes, un double emploi et un gaspillage des efforts dans la recherche entreprise. Nous nous attendions à ce que, pour respecter l'esprit de l'engagement pris dans la Stratégie concernant la collaboration interministérielle, le gouvernement adopte une approche à l'égard de l'étude scientifique des changements climatiques qui transcenderait les programmes ministériels. À notre avis, certains des travaux de recherche à effectuer pourraient ne pas pouvoir s'inscrire dans le cadre des programmes actuels. Il se peut que tous les intervenants requis n'aient pas été mis à contribution. En outre, il n'y a pas de mécanisme clair permettant de répondre aux nouveaux besoins en matière de ressources.

Examen conjoint du rendement et communication de l'information. L'examen du rendement et la communication de l'information à ce sujet constituent des principes importants de la Stratégie. Tous les ministères, et le gouvernement fédéral dans son ensemble, ont à rendre compte des résultats des recherches effectuées et de la communication des résultats obtenus.

L'examen du rendement et la communication de renseignements à cet égard sont essentiels pour deux raisons. En premier lieu, ils permettent au gouvernement d'adapter ses objectifs et ses plans de recherche à la lumière des nouveaux renseignements et de déployer les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs. En deuxième lieu, les parlementaires se servent des données ainsi reçues pour déterminer si les dépenses de l'État consacrées aux sciences et à la technologie répondent aux besoins des Canadiens et aux possibilités qui leur sont offertes, et ils s'en servent pour demander au gouvernement de répondre des résultats. Nous nous attendions à ce que le gouvernement conçoive des moyens d'examiner les résultats des travaux de recherche fédéraux dans le domaine de l'étude scientifique des changements climatiques conjointement ou séparément, d'une façon qui montrerait clairement l'étendue des activités fédérales dans ce domaine et à ce qu'il présente des renseignements à

ce sujet.

Nous avons constaté que les renseignements sur les recherches concernant le changement climatique sont présentés par ministère dans le cadre fixé pour la communication de l'information financière. Les mécanismes actuels de communication de l'information des ministères peuvent limiter la capacité du gouvernement fédéral d'examiner les travaux de recherche fédéraux conjoints en matière de changement climatique et de communiquer l'information à ce sujet ainsi que la capacité du Parlement de procéder à une surveillance adéquate. Une autre façon de faire serait de présenter une information complète dans le rapport sur le rendement d'un ministère directeur et une information sommaire dans les rapports des autres ministères.

Nous croyons que l'amélioration de l'examen conjoint du rendement et des renseignements communiqués à ce sujet dans le cadre d'un processus à l'échelle de l'administration fédérale comportant des objectifs établis et des plans de recherche ainsi que le partage du travail améliorerait la gestion des activités relatives au changement climatique et la reddition de comptes concernant les résultats.

Activités planifiées par les ministères

Pour respecter les engagements pris par le Canada à Kyoto en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre, le gouvernement a annoncé dans le budget fédéral de 1998 le Fonds d'action pour le changement climatique. Ce Fonds est doté d'un budget de 150 millions de dollars sur trois ans et il a pour objectif d'obtenir d'autres fonds d'organismes des secteurs public et privé. Il porte sur quatre domaines : création d'une fondation, éducation et information du public, sciences et adaptation, et technologie.

Le gouvernement fédéral élabore actuellement des plans d'activités concernant les mesures à prendre dans le cadre du Fonds d'action pour le changement climatique. Nous avons examiné le plan d'activités proposé pour l'un des quatre domaines, soit les sciences et l'adaptation, et nous avons constaté qu'il semble aborder bon nombre des points faibles que nous avons relevés dans l'approche du gouvernement jusqu'à maintenant.

Le plan d'activités indique les objectifs communs visant à améliorer la connaissance de l'étude scientifique des changements climatiques. S'appuyant sur les activités de planification qui ont eu lieu jusqu'à maintenant, par exemple les résultats obtenus dans le cadre du Protocole d'entente sur les activités en S–T, par le groupe de travail étudiant la modification et la variabilité du climat, il cerne les lacunes dans la connaissance des sciences et de l'adaptation. Il offre un plan de travail général qui indique les activités sur lesquelles il faut mettre l'accent au chapitre des sciences et de l'adaptation. On est à élaborer un plan de travail détaillé qui précise les produits à livrer, le financement et les délais d'exécution.

Une caractéristique clé du plan d'activités est le cadre de gestion proposé pour atteindre les objectifs et établir les plans de travail dont nous avons parlé (voir le tableau ci–dessous). Ce cadre transcendera les compétences des ministères.

À notre avis, la structure proposée montre certaines des principales caractéristiques d'un cadre de gestion efficace pour une initiative d'envergure demandant la participation d'un grand nombre d'intervenants :

- engagement du ministre;
- processus ouvert et transparent d'établissement du programme et des plans de travail et d'action;
- un secrétariat d'appui, doté des fonds nécessaires, chargé d'établir les liens utiles au sein d'un ensemble complexe de structures;
- un ensemble défini d'extrants fournis aux ministres et en fonction desquels le rendement peut être mesuré;
- une structure pour répondre aux besoins au chapitre de l'affectation ou de la réaffectation des ressources.

Des fonctionnaires nous ont fait savoir que l'on s'active actuellement à élaborer des cadres d'évaluation collective et de reddition de comptes devant servir à mesurer les résultats et à en rendre compte.

Conclusion

Selon notre examen de l'approche adoptée jusqu'à maintenant pour la gestion des activités relatives à l'étude scientifique des changements climatiques, aborder les questions horizontales de S–T dans un régime de gestion ministériel constitue un défi constant. Les mécanismes actuellement en place permettent aux ministères participants d'aborder les activités de recherche dans le cadre de leurs structures et programmes ministériels existants. À notre avis, la gestion des activités relatives à l'étude scientifique des changements climatiques jusqu'à présent ne respecte pas entièrement les engagements pris dans la Stratégie.

Le gouvernement a reconnu qu'il faut une approche faisant davantage appel à la concertation pour optimiser les ressources, et coordonner la recherche au niveau fédéral et d'un secteur à l'autre, compte tenu en particulier des engagements qu'il a pris à Kyoto. À notre avis, le plan d'activités proposé portant sur les sciences, les impacts et l'adaptation respecte mieux les principes de la Stratégie. Nous croyons que l'approche

proposée laisse entrevoir une amélioration de la gestion de cette question horizontale.

Cadre de gestion proposé pour l'étude scientifique des changements climatiques – volet impacts et adaptation (Ce tableau n'est pas disponible – voir le rapport.)

22.50 Industrie Canada a commencé, au printemps de 1998, à coordonner un réseau de représentants des administrations fédérales et provinciales afin d'échanger de l'information en S–T. Le réseau, sous la gouverne d'Industrie Canada, a effectué une analyse des questions formulées par les premiers ministres des provinces et il est à établir un relevé des initiatives prises relativement à ces questions. On s'efforce actuellement d'établir un mode électronique de communication. Les sous–ministres de l'Industrie (administration centrale, provinces et territoires) se sont réunis en septembre 1998 pour discuter des façons d'améliorer la coordination des activités de S–T. Nous reconnaissons qu'il faut du temps pour créer de nouveaux organismes et mécanismes, mais jusqu'à maintenant peu de preuves nous ont été fournies de l'existence de résultats concrets.

Le gouvernement a commencé à faire rapport sur son rendement

22.51 En 1996, nous avons répété qu'il fallait disposer d'une information globale sur le rendement des ministères et organismes, sur les questions de portée générale et les questions horizontales, et sur le rendement global du Canada en matière de sciences et de technologie. En particulier, cela signifiait qu'il fallait établir, à l'échelle du gouvernement, des attentes en matière de rendement, surveiller le rendement et communiquer l'information au Parlement. En décembre 1997, le gouvernement a fait paraître son premier rapport annuel sur les activités en S–T, rapport intitulé *Notre avenir en tête*. En voici un extrait : « Le présent rapport, le premier d'une série, donne d'abord un aperçu de l'investissement fédéral en sciences et technologie. Il examine ensuite le rendement du gouvernement fédéral en fonction des objectifs énoncés dans la Stratégie et fait état de certains défis inhérents à la transition vers une société du savoir. »

22.52 Nous croyons que le rapport précité constitue un pas dans la bonne direction. Cependant, nous avons aussi relevé des points qu'il serait possible d'améliorer grandement. Le rapport doit mettre davantage l'accent sur les résultats. Si le gouvernement veut examiner son rendement par rapport aux objectifs fixés dans la Stratégie, il doit établir des attentes valables en matière de rendement pour chacun de ceux–ci. Autrement, il sera difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les activités contribuent à l'atteinte des trois objectifs de la Stratégie. Par exemple, le rapport met en lumière les diverses activités entreprises par les ministères qui contribuent à la réalisation de l'objectif d'une « meilleure qualité de vie », mais il n'indique pas si elles sont suffisantes ou ce qui reste à faire.

22.53 De plus, le rapport présente peu d'information globale sur le rendement des ministères et des organismes concernant des questions horizontales. Les renseignements de ce genre sont importants pour la compréhension des priorités en matière de dépenses et servent de base aux discussions sur la reddition de comptes pour l'établissement des priorités. Même si certains progrès ont été réalisés, nous croyons que les parlementaires ne disposent pas d'une base d'information solide pouvant leur permettre, d'une part, de vérifier si les dépenses gouvernementales en S–T sont fonction des besoins des Canadiens et des possibilités qui leur sont offertes et, d'autre part, d'amener le gouvernement à rendre compte des résultats obtenus.

22.54 Nous nous attendons à ce que les travaux entrepris par Statistique Canada contribuent à fournir plus de renseignements sur le rapport à établir entre l'engagement du gouvernement au chapitre des sciences, de la technologie et de l'innovation et les trois objectifs de la Stratégie. En 1996, Industrie Canada a financé le projet de système d'information scientifique et technologique, projet qui relève de Statistique Canada. Dans le cadre de ce projet, des travaux ont été entrepris en vue de fournir de meilleurs renseignements sur les dépenses gouvernementales en matière de S–T et, ce qui est plus important, sur les résultats obtenus. Cependant, il faudra élaborer de nouveaux indicateurs pour évaluer les résultats. Statistique Canada a donc établi, à partir du travail déjà accompli, un cadre de système d'information statistique — un outil servant à concevoir des indicateurs de rendement pour les activités dans le domaine des sciences et de la technologie. Le cadre fournira des renseignements

sur les résultats des activités de S–T. Les représentants de Statistique Canada nous ont dit qu'ils préparaient un plan stratégique pour mettre en œuvre le cadre. À la fin de notre examen, le financement de cette initiative n'était pas encore arrêté définitivement.

22.55 Le rapport annuel sur les activités de S–T offrira au gouvernement l'occasion toute désignée de mettre en place un programme axé sur l'avenir. On pourrait y trouver les opinions du gouvernement sur les travaux du CCST et du Conseil d'experts en sciences et en technologie, ainsi que des plans de mise en œuvre axés sur les résultats.

Des plans de mise en œuvre de la Stratégie sont toujours nécessaires

22.56 Dans notre rapport de suivi de 1996, nous avons dit que les plans de mise en œuvre des diverses initiatives prévues dans la Stratégie n'avaient pas encore été élaborés. Nous avions fait remarquer qu'il fallait mettre au point de tels plans, lesquels devraient notamment faire état des principales étapes, des calendriers, des jalons et des ressources requises et établir clairement les responsabilités concernant l'obligation de rendre compte des résultats. Industrie Canada nous avait informés à ce moment–là que le ministre de l'Industrie « déposerait, à l'automne de 1996, un plan pour la mise en œuvre d'une bonne partie de la Stratégie. » Le ministre de l'Industrie, au mois d'octobre 1996, a présenté certains éléments de la mise en œuvre de la Stratégie. Cependant, cet aperçu n'était pas accompagné d'un plan détaillé précisant, comme il se doit, la manière dont seraient mis en œuvre les engagements voulus. Après examen, nous estimons qu'il reste beaucoup à faire, et qu'il serait utile de disposer d'un plan à cette fin. Par exemple, la structure de prise de décision a été établie, mais il reste à planifier le mode de coordination des activités et la façon de l'intégrer aux travaux concernant les autres engagements à réaliser.

L'avancement des travaux dans les ministères varie

22.57 La Stratégie, en plus de présenter plusieurs engagements pour l'ensemble de l'administration fédérale, précise qu'un cadre commun de principes de travail est nécessaire pour veiller à ce que les ministères et les organismes agissent de manière concertée pour atteindre les objectifs fixés en S–T. De plus, les principes, et les engagements connexes, propres aux ministères, devaient servir de base à la mesure et à l'évaluation des résultats dans le cadre du nouveau régime de gestion décrit dans la Stratégie. Les sept principes de travail sont présentés à la pièce 22.2.

Pièce 22.2

Cadre commun de principes de travail

- Accroître l'efficacité de la recherche financée par l'État
- Tirer parti des avantages du partenariat
- Mettre l'accent sur la prévention et le développement durable
- Accroître la compétitivité du Canada dans le contexte des nouveaux régimes internationaux en matière de réglementation, de normes et de propriété intellectuelle
- Édifier des réseaux d'information : l'infrastructure de l'économie du savoir
- Nouer des liens plus étroits avec les milieux scientifiques et techniques étrangers
- Consolider la culture scientifique

Source : *Les sciences et la technologie à l'aube du XXIe siècle — La stratégie fédérale,* gouvernement du Canada, mars 1996

22.58 Notre suivi des progrès réalisés jusqu'à maintenant en ce qui concerne la mise en œuvre des principes de travail portait sur un échantillon de quatre ministères ayant d'importants programmes dans le domaine des sciences : Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans et Ressources naturelles Canada. La pièce 22.3 présente un bref profil des quatre ministères et la pièce 22.4 présente un tableau des ressources financières qu'ils consacrent aux activités dans le domaine des sciences et de la technologie.

Pièce 22.3

Activités de quatre ministères dans le domaine des sciences et de la technologie

Agriculture et Agroalimentaire Canada	**Environnement Canada**
Le mandat d'Agriculture et Agroalimentaire Canada en matière de recherche et développement est d'« améliorer la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire par le développement et le transfert de technologies novatrices ». Les activités de S–T du Ministère sont exécutées par l'entremise de 18 centres de recherches dans tout le Canada. Ces centres de recherche font des études sur les propriétés des sols, la sélection des plantes, l'utilisation et la gestion des eaux, l'énergie, la qualité de l'environnement et l'accroissement de la production, notamment le croisement d'animaux, l'engraissement en parcs, l'amélioration génétique, la transformation, la distribution, la vente au détail et des études sur les préoccupations des consommateurs.	Le Ministère exécute des programmes visant à préserver la santé de la population et à protéger l'environnement. Il offre des services d'intervention en cas d'urgence, de prévisions et d'alertes météorologiques et environnementales visant à renforcer la sécurité de la population contre les risques environnementaux. Plus de 80 p. 100 des dépenses du Ministère sont affectées à des activités scientifiques et technologiques et plus des deux tiers de ses employés sont classés dans les groupes professionnels des sciences et de la technologie.
Pêches et Océans	**Ressources naturelles Canada**
Le secteur des sciences du Ministère s'occupe de recueillir, d'analyser et d'interpréter les données dans les domaines de la biologie des pêches, des sciences aquacoles et de l'océanographie, de l'habitat du poisson et du milieu marin, ainsi que l'hydrographie. Grâce à ces travaux d'analyse et d'interprétation, les scientifiques peuvent donner des conseils opportuns aux gestionnaires en vue de la conservation, de la protection et de l'utilisation durable des ressources marines et aquatiques et d'une navigation sans danger.	Ressources naturelles Canada exécute des recherches scientifiques et technologiques (S–T) de pointe dans les domaines des sciences forestières, de l'énergie, des métaux, des minéraux et des sciences de la terre. Ces recherches assurent le développement et la diffusion des idées, des connaissances et des technologies dont le Canada a besoin pour utiliser ses ressources de façon judicieuse et efficace, réduire ses coûts, protéger l'environnement et aider les Canadiens à créer de nouveaux produits et services. Les activités de RNC en sciences et en technologie sont particulièrement importantes pour relever le défi du développement durable. L'intégration des considérations économiques, sociales et environnementales dans la prise de décisions concernant les ressources exige de solides connaissances scientifiques.

Source: Statistique Canada

(La pièce 22.4 n'est pas disponible, voir le rapport.)

22.59 La Stratégie mentionne que chacun des ministères et organismes devra déterminer de quelle façon il appliquera ces principes à ses activités scientifiques et techniques, en tenant compte de son rôle et de ses responsabilités. Nous en avons tenu compte dans notre suivi. Nous devions en outre prendre en considération le fait que les ministères ne sont pas tous partis du même point. Certains appliquaient déjà quelques–uns des principes de la Stratégie lorsqu'elle a été annoncée. Par conséquent, même si nous nous attendions à ce que tous les ministères s'emploient à appliquer les principes de travail, nous ne nous attendions pas à ce qu'ils en soient tous au même stade. Cependant, l'expérience des ministères rendus à un stade plus avancé peut aider les autres à combler leur retard.

22.60 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'état d'avancement des travaux concernant les sept principes de travail variait considérablement au sein des ministères que nous avons examinés, mais même les ministères les moins avancés ont fait un pas dans la direction voulue par le gouvernement. Il reste encore du chemin à parcourir, toutefois, surtout en ce qui concerne la communication de l'information sur le rendement.

22.61 Selon nos constatations, Ressources naturelles Canada a déjà une longueur d'avance pour ce qui est de mettre en pratique les principes de la Stratégie. Viennent ensuite Environnement Canada et Agriculture et Agro-

alimentaire Canada qui ont réalisé des progrès dans certains domaines, mais non dans d'autres. Pêches et Océans, dont le total des dépenses en S–T est le moins élevé des quatre ministères constituant notre échantillon, a fait des progrès dans l'application de plusieurs des principes de travail, mais il reste encore beaucoup à faire pour certains autres principes.

22.62 Les ministères doivent jauger le bien–fondé d'une évaluation de leurs propres progrès jusqu'à maintenant en ce qui concerne chacun des engagements et établir des plans pour une mise en œuvre complète de la Stratégie.

22.63 Les ministères continuent de s'employer à respecter les engagements de la Stratégie, mais, à notre avis, trois questions relatives à la gestion des activités scientifiques doivent faire l'objet d'une attention particulière : la recherche fonction d'un mandat, axée sur les résultats; l'excellence scientifique; les partenariats.

La recherche fonction d'un mandat, axée sur les résultats

22.64 En 1994, nous avons recommandé aux ministères d'établir des objectifs et des priorités plus précis en matière de recherche, de mettre l'accent sur l'obtention de résultats, de mieux cerner les utilisations éventuelles de ces résultats et leurs utilisateurs, et de rendre des comptes au sujet de ces changements. Le gouvernement a accepté nos recommandations.

22.65 La Stratégie contenait plusieurs engagements précis visant à améliorer l'information sur les plans et le rendement des ministères. Chaque ministère et organisme à vocation scientifique devait :

- se fixer des buts et des objectifs clairs en matière de S–T, établir des indicateurs de rendement fondés sur les résultats et élaborer des cadres d'évaluation;

- préparer, dans le cadre de ses activités de planification générale, un plan en matière de S–T, décrivant et intégrant les mesures qu'il comptait prendre;

- dans le cadre de ce qui est maintenant le rapport annuel sur les plans et priorités, faire état de ses priorités, des principales initiatives, des plans de dépenses, des défis de gestion et des indicateurs de rendement en S–T.

22.66 Nous avons constaté, au cours de notre examen de suivi, qu'aucun des quatre ministères n'a de plan distinct pour les S–T. Cependant, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada se sont efforcés de décrire dans leurs plans d'activités comment les activités en sciences et en technologie contribuent à l'atteinte de leurs objectifs. Nous avons également noté que certains secteurs de Ressources naturelles Canada et la Direction générale de la recherche d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada ont produit leurs propres plans d'activités.

22.67 Nous avons constaté des écarts considérables en ce qui a trait à l'information sur les activités de S–T présentée dans les rapports sur les plans et priorités des quatre ministères examinés. Plus précisément, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans fournissent beaucoup moins de renseignements que Ressources naturelles Canada et Environnement Canada sur les priorités et les objectifs en matière de S–T, les défis en matière de gestion et les mesures du rendement. Par exemple, Pêches et Océans fournit peu de renseignements sur ses priorités au chapitre des sciences et ne décrit qu'en termes généraux le genre d'activités scientifiques qu'il veut entreprendre. Par contre, pour chacun de ses objectifs, Ressources naturelles Canada présente des renseignements sur ses activités connexes dans le domaine des sciences et de la technologie.

22.68 Ressources naturelles Canada et Environnement Canada ont également fait un pas en avant, au moyen de cadres de gestion des S–T, pour améliorer la façon dont ils examinent et évaluent leurs activités de S–T et communiquent l'information à cet égard. Ressources naturelles Canada poursuit ses efforts dans ce domaine; il a commencé à mettre en œuvre son cadre il y a plus de deux ans. Environnement Canada a publié récemment son propre cadre et élabore actuellement des documents à l'appui. Nous encourageons les deux autres ministères à envisager la même approche.

22.69 Nous avons constaté que les progrès réalisés en ce qui concerne la mesure du rendement ont été lents, sauf à Ressources naturelles Canada et, dans une moindre mesure, à Environnement Canada. Dans le cadre de la mise en œuvre de leurs stratégies de développement durable, la plupart des ministères ont établi un cadre de mesures du rendement. L'étape suivante, pour les ministères qui ne l'ont pas encore fait, serait d'évaluer l'avantage qu'ils auraient à tirer parti du travail déjà effectué, et cela par l'élaboration de mesures du rendement propres à leurs activités scientifiques.

L'excellence scientifique

22.70 Selon la Stratégie, un examen externe — une évaluation indépendante de la conception, du rendement et de l'incidence des travaux de recherche — constitue la meilleure façon de confirmer le bien–fondé d'une activité particulière. Nous avons constaté que les quatre ministères ont créé ou réorganisé des organismes consultatifs multidisciplinaires. La plupart d'entre eux devraient se réunir au moins une fois ou deux par année. Environnement Canada a également créé des groupes de travail qui se composent de membres de son comité consultatif et d'employés et qui sont chargés d'établir des plans de travail pour les questions prioritaires cernées par le comité consultatif. À notre avis, l'étape suivante consisterait à surveiller la suite donnée par la direction aux recommandations du comité consultatif. Certains ministères ont déjà prévu d'agir en ce sens.

22.71 On fait appel à des experts pour la planification de la recherche, mais il semble beaucoup moins courant de recourir à des experts pour l'examen de la qualité scientifique et de l'incidence de chaque projet. Comme nous n'avons pas vérifié le processus d'examen externe au sein des ministères, nous ne pouvons nous prononcer sur son efficacité. Nous croyons toutefois qu'il s'agit d'une question importante et nous l'aborderons dans nos travaux futurs.

Les partenariats

22.72 Tous les ministères font appel à des partenaires pour mener à terme plusieurs de leurs activités. Dans la Stratégie, il est demandé aux ministères et organismes de chercher à tirer davantage parti des possibilités de partenariats pour accroître leur efficacité. On leur y demande également d'élaborer des stratégies pour favoriser la création de partenariats et la conclusion d'ententes de collaboration dans le domaine des S–T avec l'industrie, les provinces, les universités et d'autres parties intéressées. On a aussi demandé aux ministères d'élaborer des stratégies pour accroître la collaboration interministérielle afin de mettre les ressources en commun et de supprimer les doubles emplois.

22.73 À notre avis, ce processus se traduirait par des objectifs clairement énoncés et la description des résultats à obtenir au moyen d'ententes externes. Nous nous attendions à ce que les ministères puissent décrire la circulation des ressources, financières ou autres, et la manière dont elles sont réparties entre eux et les participants externes dans le cadre des ententes, et à ce qu'ils puissent communiquer des renseignements à cet égard.

22.74 Nous avons constaté que les progrès réalisés variaient d'un ministère à l'autre. Ressources naturelles Canada a accompli les progrès les plus importants en ce qui concerne l'établissement d'une stratégie en matière de partenariat. Dans ses documents publics, le Ministère indique les objectifs précis qu'il veut atteindre de concert avec tous ses intervenants afin de réaliser chacun de ses buts d'action. Les plans d'activités de certains secteurs du Ministère indiquent également de manière plus détaillée ce qu'il entend réaliser avec ses partenaires.

22.75 En 1997, Ressources naturelles Canada a publié un cadre des activités de production de recettes, de financement et de collaborations externes. Ce cadre vise, entre autres, à établir un ensemble de principes communs pour guider la prise de décision et la mise en œuvre de nouveaux mécanismes dans tout le Ministère. Même si les systèmes de collecte des renseignements sur les activités productrices de recettes ne sont pas encore entièrement en place, il semble que le Ministère sera sous peu en mesure de communiquer des renseignements sur son rendement dans ces secteurs.

22.76 Nous avons noté qu'Agriculture et Agro-alimentaire Canada a créé le Programme de partage des frais pour l'investissement, ce qui s'est avéré être une façon productive d'élever le niveau de collaboration en recherche agro-alimentaire avec le secteur privé. D'après notre examen des documents et nos discussions avec des représentants d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada, le Ministère, même s'il insiste clairement sur la nécessité de collaborer avec ses partenaires pour atteindre ses objectifs, fait peu état des mesures à prendre et des partenaires éventuels.

22.77 Les partenariats font partie intégrante des programmes de S–T d'Environnement Canada. Nous avons constaté que ce ministère s'est efforcé de démontrer comment ses partenariats l'aideront à atteindre ses objectifs. Il a également cerné les domaines où il faut établir des partenariats ou renforcer les partenariats en vigueur. Ni dans le premier cas, ni dans l'autre, toutefois, avons–nous constaté que des stratégies précises avaient été mises en place. Le Ministère nous a informés que la direction devait discuter des questions stratégiques concernant les partenariats en S–T au cours de l'été 1998. Le Ministère élabore également des lignes directrices sur les partenariats en S–T qui font partie de son cadre de gestion des S–T. À notre avis, le document doit contenir des lignes directrices concernant la communication de renseignements sur les ententes conclues par le Ministère avec des partenaires de l'extérieur.

22.78 Reconnaissant qu'il n'a pas encore cherché systématiquement à établir des partenariats, Pêches et Océans est à élaborer une stratégie de partenariat dans le cadre de sa planification stratégique des activités scientifiques pour 2005. Il nous a informés qu'il a également commencé à quantifier les différents genres d'ententes externes conclues avec divers intervenants.

Conclusion

22.79 Dans le cadre de sa stratégie en matière de S–T, le gouvernement fédéral s'est engagé à mieux régir ses activités dans le domaine des S–T. Nous avons examiné si le gouvernement a réalisé des progrès en ce qui concerne le respect de ses engagements visant la création de nouveaux organismes et de nouveaux mécanismes et la mise en application des nouveaux principes de travail dans le domaine des S–T, ce qui lui permettrait d'asseoir le nouveau système de gestion sur de solides assises.

22.80 Même si le gouvernement a donné suite à certains engagements précis, l'établissement d'un système de gestion révisé a été lent. Il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour qu'il fonctionne bien. Comme il faut du temps pour apporter des changements, nous cherchions des signes indiquant que les résultats allaient bientôt se concrétiser. Nous avons constaté que les questions relatives aux S–T suscitent un intérêt à des échelons plus élevés de la hiérarchie. Cependant, nous n'avons pas pu déterminer clairement si toutes les mesures prises jusqu'à maintenant étaient attribuables à une nouvelle façon de faire fondée sur de nouveaux mécanismes ou simplement attribuables à l'élan initial imprimé par la Stratégie.

22.81 Quelle que soit l'explication, le message demeure le même : il y a encore des défis de taille à relever parce que le gouvernement n'a pas encore donné pleinement suite aux engagements qu'il a pris dans la Stratégie. Deux observations s'imposent. Premièrement, il est peut–être temps que le gouvernement établisse clairement ce qu'il reste à faire — ce que seront les étapes suivantes. Il ferait ainsi savoir sans l'ombre d'un doute que la Stratégie est toujours en vigueur et qu'elle est animée d'un second souffle.

22.82 Deuxièmement, comme nous l'avons mentionné en 1994, il est essentiel de faire preuve d'un leadership qui transcende les mandats des ministères pour relever ces défis, surtout si les progrès réalisés à ce jour sont attribuables davantage à l'élan imprimé au départ qu'à des changements durables. À notre avis, le leadership dont on a fait preuve jusqu'à maintenant pour coordonner la politique de S–T ne suffira pas à l'avenir pour s'attaquer aux défis non encore relevés. En fait, le leadership contribuera dans une large mesure à faire en sorte que la Stratégie actuelle ne devienne pas simplement une autre occasion manquée.

22.83 Nous avons constaté que, bien que l'état d'avancement des travaux concernant les sept principes de travail de la Stratégie varie considérablement d'un ministère à l'autre, même les ministères les moins avancés ont suivi

l'orientation proposée par le gouvernement. Il reste encore du chemin à parcourir, toutefois, surtout en ce qui concerne la communication de l'information sur le rendement.

22.84 Il devient cependant moins pertinent de déterminer dans quelle mesure les ministères réussissent à améliorer la gestion de leurs activités en matière de sciences s'ils ne conjuguent pas leurs efforts pour mieux gérer les questions horizontales. Même si nous avons observé une collaboration accrue entre les ministères, notre étude de cas sur la question horizontale des activités dans le domaine de l'étude scientifique des changements climatiques montre que les ministères, dans ce cas particulier, se livrent encore à des activités scientifiques en fonction de leurs propres priorités et non en vue d'atteindre des objectifs communs.

22.85 Cette situation a cependant commencé à changer. Dans le cadre de l'étude de cas, nous avons constaté que le plan d'activités proposé pour les activités scientifiques financées par le Fonds d'action pour le changement climatique semble porter sur les points faibles que nous avons cernés, de manière générale, dans l'approche actuelle du gouvernement en ce qui a trait aux questions de S–T. Cette situation, ainsi que d'autres initiatives récentes, nous amènent à croire que l'expérience acquise dans ce secteur permettra d'asseoir la gestion des questions horizontales sur de nouvelles assises.

Réponse commune — Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Environnement Canada, Industrie Canada, Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada : *Une communauté fédérale des sciences et de la technologie (S–T) saine est indispensable au bien–être économique, social et environnemental du Canada. La Stratégie fédérale des sciences et de la technologie, que chaque ministère exécute selon son mandat propre, est un plan directeur pour l'orientation et la gestion de la S–T dans l'administration fédérale. Nous sommes heureux de constater que le vérificateur général reconnaît le fait que les principes d'application de la Stratégie diffèrent d'un ministère à l'autre en fonction du mandat des organisations. Nous accueillons ce suivi comme une indication de la priorité que le gouvernement accorde à l'efficacité avec laquelle sont utilisées les ressources de S–T. Bien que les renseignements présentés dans le chapitre soient exacts, la présente réponse nous donne l'occasion de mettre cette information en contexte et de souligner les domaines où les progrès se sont poursuivis depuis la fin de la vérification (nota : la présente réponse ne s'applique qu'aux cinq ministères visés par ce suivi).*

Les ministères consacrent beaucoup d'énergie à la mise en œuvre de la Stratégie, suivant leur mandat et leurs responsabilités respectifs, même si les progrès ont été considérablement ralentis par l'Examen des programmes. Dans ce contexte, et pour appuyer les grands objectifs stratégiques du gouvernement, nous accueillons avec intérêt le soutien qu'offre le ministre de l'Industrie pour faciliter la coordination horizontale des questions clés. Il est à notre avis essentiel de reconnaître que les éléments qui composent la S–T fédérale ont chacun leurs particularités (p. ex., les travaux visant à repousser les frontières du savoir et à faire progresser les recherches fonction d'un mandat) et qu'ils peuvent exiger des méthodes de planification différentes. Comme le reconnaît la Stratégie, les ministres fédéraux de S–T demeurent responsables d'orienter les efforts et les ressources de S–T de leur ministère respectif de manière à s'acquitter de leur mandat. Nous convenons cependant que certains dossiers importants, comme celui des changements climatiques, pourraient bénéficier d'une approche de gestion plus horizontale.

La mise en œuvre de la Stratégie se poursuit. Nous nous appliquons notamment à améliorer la gestion des ressources humaines dans le domaine de la S–T, ainsi qu'à nouer des partenariats efficaces avec d'autres paliers de gouvernement et des intervenants non gouvernementaux. Les partenariats et la collaboration comprennent l'initiative interministérielle des ressources humaines de la communauté de la S–T, le Fonds d'action sur le changement climatique et le protocole d'entente sur les sciences et la technologie au service du développement durable. Le protocole lui–même a eu un impact majeur sur le renforcement des relations de travail et l'augmentation de la collaboration dans des dossiers clés, entre autres l'étude scientifique des changements climatiques, les métaux dans l'environnement, les éléments nutritifs dans l'environnement ainsi que les substances oestrogéniques. Le meilleur indicateur du succès de ce protocole d'entente sera le degré de réussite de chacun des projets, dont la plupart sont toujours en cours. Le protocole a été renouvelé en 1998 et Santé Canada est venu s'ajouter aux parties. Les résultats de tels efforts de coopération et de collaboration dans le domaine de la S–T deviennent de plus en plus évidents à mesure que nous gagnons de l'expérience dans l'application de ces mécanismes et approches. Il existe plusieurs autres domaines, comme la S–T dans le Nord et la recherche sur les substances toxiques, où nous ne faisons que commencer à appliquer les principes du travail en collaboration. Nous

sommes d'avis que nos efforts produisent des effets positifs et qu'ils continueront d'influer sur la coordination et la gestion coopérative de la S–T fédérale.

À propos du suivi

Objectif

Les sciences et la technologie à l'aube du XXIe siècle — La stratégie fédérale (la Stratégie) est un énoncé de politique qui donne une orientation aux ministères et qui établit les éléments d'un système fédéral de régie des activités dans le domaine des sciences et de la technologie. Notre examen de la Stratégie avait pour objet d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement en ce qui concerne la création de nouveaux organismes et de mécanismes de régie et les progrès réalisés par les ministères dans l'application des principes de travail énoncés dans la Stratégie.

Étendue

Nous avons traité des questions soulevées au chapitre 15 de notre rapport de septembre 1996 — Les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie — Suivi.

Nous avons examiné les engagements pris dans la Stratégie qui visaient à créer de nouveaux organismes et mécanismes de régie.

La Stratégie présente un cadre de principes de travail qui donne une orientation aux ministères sur la façon de gérer leurs programmes respectifs en matière de sciences. Nous avons examiné les progrès réalisés par quatre ministères (Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Pêches et Océans, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada) en ce qui a trait à l'application de ces principes.

Nous avons préparé une étude de cas qui visait à déterminer si la gestion des activités dans le domaine de l'étude scientifique des changements climatiques dans les ministères choisis est conforme aux principaux engagements que présente la Stratégie.

Méthode

Comme le préconise la Stratégie, tous les grands ministères et organismes fédéraux s'occupant de S–T ont élaboré des plans d'action indiquant la façon dont ils se conformeront à la Stratégie. Nous avons examiné ces plans d'action.

Le gouvernement fédéral a fait paraître un rapport intitulé *Notre avenir en tête — Rapport sur les activités fédérales en sciences et en technologie — 1997.* Chaque ministère a produit un rapport sommaire faisant état des activités qu'il a mises de l'avant en réponse à la Stratégie. Cela constituait son apport à *Notre avenir en tête*. Nous avons examiné ces rapports sommaires.

Nous avons tenu des entrevues et des discussions avec les responsables des activités dans le domaine des sciences et de la technologie et nous avons examiné les documents pertinents.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Peter Simeoni

Ian Campbell
Geneviève Hivon
Sandra Lopes
Michelle Salvail
Marilyn Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Simeoni.

Chapitre 23

Anciens Combattants Canada

Les pensions d’invalidité

Table des matières

	Page
Points saillants	23-5
Introduction	23-7
Contexte et objet du programme des pensions d'invalidité	23-7
Responsabilité des décisions relatives aux pensions	23-7
Bénéficiaires des pensions	23-7
Droit aux prestations d'invalidité assujetti à la nature du service	23-8
Évaluation du degré d'invalidité pour déterminer les prestations de pension	23-10
Détermination du montant des pensions	23-10
Objet de la vérification	23-11
Observations et recommandations	23-11
Délais de traitement des pensions	23-11
La réforme des pensions a présenté des défis	23-11
Dépassement des objectifs établis en septembre 1997 relativement aux délais de traitement	23-13
Normes de service	23-15
Décisions sur les pensions	23-17
Préparation d'une demande de pension d'invalidité	23-17
Décisions relatives aux premières demandes	23-18
Processus de révision et d'appel	23-21
Évolution de la clientèle du Ministère	23-23
Conformité aux exigences de l'an 2000	23-24
La conformité aux exigences de l'an 2000 est une priorité du Ministère	23-24
Les travaux concernant les systèmes essentiels à la mission du Ministère progressent bien	23-25
Dépendance à l'égard de systèmes qui n'appartiennent pas au Ministère	23-26
Conclusion	23-26

À propos de la vérification 23-27

Pièces

23.1 Clients du programme des pensions d'invalidité 23-9
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.2 Répartition selon l'âge des bénéficiaires de pensions d'invalidité, au 31 mars 1998 23-10
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.3 Comparaison des principes de garantie et d'indemnisation de la *Loi sur les pensions* 23-11

23.4 Répartition des bénéficiaires de pensions d'invalidité par pourcentage d'invalidité, au 31 mars 1998 23-12
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.5 Exemples de taux mensuels de pensions d'invalidité - En vigueur le 1er janvier 1998 23-13

23.6 Délais de traitement des pensions 23-14
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.7 Répartition des délais de traitement : premières demandes acceptées - Avant et après la réforme des pensions 23-15
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.8 Répartition des délais de traitement : premières demandes acceptées - De janvier à juin 1998 23-16
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.9 Principales questions posées pour rendre les décisions lors des premières demandes 23-19
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.10 Résultats des décisions visant les demandes de pension et les appels 23-22
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

Anciens Combattants Canada

Les pensions d'invalidité

Points saillants

23.1 Le programme des pensions d'invalidité, dont les dépenses annuelles atteignent environ 1,1 milliard de dollars, constitue le plus important programme d'Anciens Combattants Canada. Quelque 151 500 bénéficiaires reçoivent des pensions d'invalidité : 68 000 anciens combattants, 25 500 membres ou anciens membres en temps de paix des Forces canadiennes et 58 000 survivants.

23.2 Les mesures législatives de la réforme des pensions, qui sont entrées en vigueur en septembre 1995, ont entraîné des changements fondamentaux sur le plan des responsabilités imparties au programme des pensions d'invalidité. Le Ministère assume dorénavant de nouvelles fonctions : il offre de l'aide et des conseils à ceux qui demandent une pension d'invalidité et rend les premières décisions en matière de demandes de pension. Le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a été créé en même temps pour entendre les révisions et les appels des décisions.

23.3 Depuis la réforme des pensions, le principal objectif du programme des pensions d'invalidité est de réduire le délai de traitement des pensions. Anciens Combattants Canada et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) ont tous deux réussi à réduire le délai de traitement des demandes de pension d'invalidité et ont, en fait, dépassé les objectifs fixés.

23.4 On pourrait améliorer la qualité et l'uniformité des services assurés pour la préparation des premières demandes, grâce à l'utilisation accrue de documents d'orientation normalisés et à la formation de tous les intervenants. La table des invalidités, qui sert à déterminer la nature et le degré de l'invalidité ouvrant droit à la pension, donne peu d'indications pour évaluer le degré de certaines invalidités. Pour rendre des décisions judicieuses et cohérentes au chapitre des pensions d'invalidité, le Ministère doit améliorer les documents d'orientation qui facilitent les décisions concernant le droit à la pension et l'évaluation.

23.5 Anciens Combattants Canada ne justifie pas ses décisions en matière d'évaluation. Il faudrait que le Ministère et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) analysent régulièrement les motifs d'annulation des décisions relatives aux pensions.

23.6 Anciens Combattants Canada n'utilise pas pleinement le processus ministériel de révision, établi par les mesures législatives de la réforme des pensions afin de permettre une révision plus efficiente de certaines premières décisions, dans un laps de temps moins long que ne l'exigerait une révision officielle devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

23.7 Au cours des dix prochaines années, la clientèle des bénéficiaires de pensions d'invalidité changera considérablement : il y aura une augmentation importante du nombre de membres ou d'anciens membres en temps de paix des Forces canadiennes. Le Ministère doit informer le Parlement de l'évolution de sa clientèle et de la stratégie qu'il entend adopter pour composer avec ces changements.

23.8 Anciens Combattants Canada a attribué une haute priorité à ses projets de l'an 2000. Selon son plan et son calendrier d'exécution, les systèmes essentiels à sa mission devraient être conformes aux exigences de l'an 2000

d’ici la fin de 1998. Toutefois, le Ministère dépend aussi d’autres systèmes d’information, et la défaillance de ces derniers pourrait nuire à l’exécution du programme des pensions d’invalidité.

Introduction

Contexte et objet du programme des pensions d'invalidité

23.9 En 1997-1998, Anciens Combattants Canada a consacré environ 1,9 milliard de dollars en prestations, en aide financière et en services de soins de santé aux anciens combattants, aux civils admissibles et à leurs familles. De ce montant, quelque 1,1 milliard de dollars ont été versés en pensions d'invalidité aux anciens combattants, aux membres et aux anciens membres des Forces canadiennes et aux survivants. Le programme des pensions d'invalidité a pour objet de « compenser les anciens combattants et les autres personnes admissibles, de façon équitable et en temps opportun, pour le décès ou l'invalidité associés au service militaire ».

23.10 C'est en 1917 que le Canada a commencé à verser des pensions aux anciens combattants. Après la Seconde Guerre mondiale, la charte des anciens combattants a été adoptée, conférant à ces derniers certains droits, privilèges et avantages. Le gouvernement s'est avant tout engagé à assurer des soins aux combattants blessés et invalides qui sont revenus dans leur foyer et à les indemniser, ainsi qu'à intégrer les anciens combattants dans la vie civile. Le versement de pensions d'invalidité demeure l'élément le plus important de ces obligations permanentes. De plus, le programme des pensions d'invalidité est la porte qui ouvre droit à d'autres programmes offerts par le Ministère, en particulier les prestations de soins de santé.

Responsabilité des décisions relatives aux pensions

23.11 Le portefeuille des Anciens Combattants inclut Anciens Combattants Canada et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

23.12 Il incombe au Ministère de conseiller et d'aider ceux qui font une demande de pension, de prendre les décisions initiales au sujet des pensions d'invalidité, d'établir le montant des prestations de pension versées et d'administrer le paiement de ces prestations. En outre, le Bureau de services juridiques des pensions du Ministère met à la disposition des anciens combattants des avocats qui les représentent, eux et d'autres clients admissibles, devant le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

23.13 Le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) est un organisme indépendant qui rend compte au Parlement, par le biais du ministre des Anciens Combattants. Les membres du Tribunal sont nommés par le gouverneur en conseil. Le Tribunal doit rendre des décisions relativement aux révisions et aux appels interjetés par des personnes non satisfaites des décisions prises à l'égard de leur demande de pension.

23.14 En 1997-1998, la prestation des pensions d'invalidité a coûté quelque 29 millions de dollars au Ministère (y compris 5 millions de dollars au Bureau de services juridiques des pensions) et 8 millions de dollars au Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

Bénéficiaires des pensions

23.15 Anciens Combattants Canada administre, en vertu de la *Loi sur les pensions*, les pensions d'invalidité versées à des anciens combattants de la Première et de la Seconde Guerre mondiale, de même qu'aux membres des Forces canadiennes qui ont servi en temps de paix. En vertu de la *Loi sur les avantages destinés aux anciens combattants*, le Ministère administre les pensions d'invalidité versées aux anciens combattants de la guerre de Corée, et en vertu de la *Loi sur les avantages liés à la guerre pour les anciens combattants de la marine marchande et les civils*, celles versées aux anciens combattants de la marine marchande et aux civils admissibles. Le Ministère administre également les pensions d'invalidité versées aux casques bleus, selon la définition du *Décret sur la*

pension dans les zones de service spécial. De plus, au nom de la Gendarmerie royale du Canada, il assure des services d'arbitrage et de conseil, mais ne verse pas de pensions.

23.16 Les bénéficiaires de pensions d'invalidité se répartissent en trois grands groupes. Le premier groupe se compose des anciens combattants de la Première et de la Seconde Guerre mondiale, de même que des anciens combattants de la guerre de Corée. L'âge moyen des anciens combattants qui appartiennent à ce groupe du service de guerre est de 78 ans environ.

23.17 Le second groupe se compose des membres ou d'anciens membres en temps de paix des Forces canadiennes, y compris ceux qui ont servi dans les zones de service spécial. Ces zones sont habituellement associées aux missions de paix des Nations Unies et sont énumérées au chapitre 350 de la *Codification des règlements du Canada*. Les bénéficiaires de pensions qui ont servi dans les Forces canadiennes en temps de paix sont généralement plus jeunes que les anciens combattants du service de guerre, la plupart ayant moins de 65 ans. On prend actuellement des mesures, en collaboration avec le ministère de la Défense nationale, afin d'améliorer le service offert à ces clients grâce à de meilleures méthodes de travail et à un meilleur échange d'information entre les deux ministères. Ces mesures sont décrites en détail aux paragraphes 23.78 et 23.79.

23.18 Le troisième groupe comprend les survivants des pensionnés. Les prestations versées à des survivants sont fondées sur la pension qu'a reçue ou qu'aurait reçue le pensionné avant son décès.

23.19 **Évolution de la clientèle.** Le nombre total de bénéficiaires de pensions d'invalidité est demeuré à peu près constant au cours de la dernière décennie. En 1997-1998, le Ministère a versé des pensions à 151 500 personnes, dont 68 000 anciens combattants, 25 500 membres ou anciens membres en temps de paix des Forces canadiennes et 58 000 survivants. La composition de la clientèle change : les survivants et les bénéficiaires de pensions d'invalidité du service en temps de paix deviennent plus nombreux que les anciens combattants du service de guerre. Comme le montre la pièce 23.1, le Ministère estime que d'ici 2007, il y aura au total 145 000 bénéficiaires de pensions d'invalidité. Ce nombre est comparable au chiffre actuel, mais la répartition des bénéficiaires aura beaucoup changé : on comptera quelque 38 000 anciens combattants, 41 000 membres ou anciens membres des Forces canadiennes et 66 000 survivants.

(La pièce 23.1 n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.20 En 1997-1998, environ 49 p. 100 des nouveaux clients du programme des pensions d'invalidité avaient servi ou servaient dans les Forces canadiennes en temps de paix ou dans les zones de service spécial. D'ici 2006-2007, le Ministère prévoit que ce chiffre passera à 60 p. 100. Le nombre de demandes de pension d'invalidité venant de ce groupe de clients constitue un facteur important pour l'avenir du Ministère, car la moyenne d'âge de ces demandeurs est inférieure à 65 ans. La pièce 23.2 compare la répartition selon l'âge des anciens combattants du service de guerre et des bénéficiaires de pension d'invalidité des Forces canadiennes.

(La pièce 23.2 n'est pas disponible, voir le rapport.)

Droit aux prestations d'invalidité assujetti à la nature du service

23.21 La *Loi sur les pensions* s'appuie sur deux fondements pour déterminer le droit à la pension : le principe de garantie et le principe d'indemnisation.

23.22 Le principe de garantie s'applique aux clients qui ont servi en temps de guerre et aux casques bleus qui ont servi dans des zones de service spécial comme Haïti, le Rwanda et l'ancienne Yougoslavie. Le droit à la pension est accordé en cas d'invalidité ou de décès causés par une blessure ou une maladie — ou par son aggravation — survenue au cours du service militaire ou attribuable à celui–ci. Le gouvernement assume une complète responsabilité en cas de décès, de maladie ou de blessure, 24 heures sur 24. Les membres des Forces canadiennes

admissibles selon le principe de garantie, notamment les casques bleus blessés, peuvent recevoir une indemnisation pendant leur service dans les Forces canadiennes.

23.23 Les membres en temps de paix des Forces canadiennes ont droit à une pension d'invalidité en tant qu'indemnisation des invalidités liées au service. Les membres des Forces canadiennes actuellement en service peuvent présenter des demandes de pension d'invalidité à Anciens Combattants Canada. Les personnes admissibles selon le principe d'indemnisation recevront des prestations lorsqu'elles quitteront les Forces canadiennes. Quant aux membres de la Force de réserve qui bénéficient d'une décision favorable en vertu du principe d'indemnisation, ils commencent à recevoir des prestations immédiatement. La pièce 23.3 donne une comparaison sommaire de l'application des principes de garantie et d'indemnisation.

Pièce 23.3

Comparaison des principes de garantie et d'indemnisation de la *Loi sur les pensions*

Loi sur les pensions	**Principe de garantie** **Paragraphe 21(1)**	**Principe d'indemnisation** **Paragraphe 21(2)**
Sont visés par la *Loi* ceux qui ont servie :	1. Théâtre d'opérations - Première Guerre mondiale - Seconde Guerre mondiale 2. Théâtre d'opérations - Guerre de Corée 3. Zones de service spécial	1. Forces canadiennes
Droit à la pension :	Invalidité causée par une blessure ou maladie — ou son **aggravation** — **survenue** au cours du service militaire ou **attribuable** à celui–ci	Invalidité causée par une blessure ou maladie — ou son **aggravation** — **consécutive** ou **rattachée directement** au service militaire en temps de paix

Source : *Loi sur les pensions,* partie III - Pensions, paragraphes 21(1) et 21(2)

23.24 Les pensions d'invalidité sont versées dans la mesure où une invalidité est liée au service (droit à la pension) et en fonction de la nature et du degré de l'invalidité (évaluation). Le droit à la pension est accordé en cinquièmes. Les pensions dont le droit est de un à quatre cinquièmes correspondent à une invalidité partiellement liée au service.

23.25 La *Loi sur les pensions* comprend une disposition de longue date portant sur le « bénéfice du doute ». Selon cette disposition, le Ministère doit, quand il rend une décision, tirer des circonstances portées à sa connaissance et des éléments de preuve qui lui sont présentés les conclusions les plus favorables possibles au demandeur. Le Ministère doit aussi accepter tout élément de preuve non contredit que lui présente le demandeur et qui lui semble vraisemblable en l'occurrence et trancher en faveur du demandeur toute incertitude quant au bien–fondé de la demande.

Évaluation du degré d'invalidité pour déterminer les prestations de pension

23.26 Selon le principe de base établi par la *Loi sur les pensions* de 1919, l'évaluation de l'invalidité d'un pensionné devait se fonder sur la mesure dans laquelle ce dernier avait perdu la capacité de gagner sa vie sur le marché du travail général. Actuellement, selon la *Loi sur les pensions*, « invalidité » s'entend de la perte ou de l'amoindrissement de la faculté de faire ou de vouloir faire des actes normaux d'ordre physique ou mental.

23.27 Un diagnostic et des éléments de preuve médicale sont exigés pour évaluer la nature et le degré de l'invalidité aux fins de pension. La *Loi sur les pensions* exige qu'il y ait une table des invalidités afin de guider les médecins et les chirurgiens lors de l'évaluation du degré d'une invalidité.

Détermination du montant des pensions

23.28 La détermination du droit à la pension en cinquièmes et l'évaluation du degré d'une invalidité en pourcentage servent ensemble à déterminer un pourcentage d'invalidité afin d'accorder une pension. La pièce 23.4 montre la répartition, selon le pourcentage d'invalidité, des bénéficiaires de pension d'invalidité pour service en temps de guerre et pour les membres des Forces canadiennes.

(La pièce 23.4 n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.29 Les taux mensuels des pensions sont fondés sur le degré de l'invalidité, l'état civil et le nombre de personnes à charge admissibles. Ces prestations ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu des particuliers et ne dépendent pas du revenu. La pièce 23.5 donne quelques exemples des taux mensuels de pensions d'invalidité en 1998. Les prestations versées aux survivants sont proportionnelles aux prestations qui étaient ou qui auraient été versées au moment du décès du pensionné. Un an après la date du décès de ce dernier, les pensions d'invalidité évaluées à moins de 48 p. 100 sont réduites de moitié tandis que celles évaluées à 48 p. 100 ou plus sont transformées en pensions pleines aux survivants, qui équivalent à 75 p. 100 d'une pension de base d'un célibataire.

Pièce 23.5

Exemples de taux mensuels de pensions d'invalidité —
En vigueur le 1er janvier 1998

	Pourcentage d'invalidité					
	5 %	**15 %**	**25 %**	**35 %**	**75 %**	**100 %**
Bénéficiaire célibataire	85,81 $	257,43 $	429,05 $	600,67 $	1 287,15 $	1 716,20 $
Bénéficiaire marié	107,26 $	321,79 $	536,31 $	750,84 $	1 608,94 $	2 145,25 $
Bénéficiaire, conjoint et deux enfants	126,57 $	379,71 $	632,85 $	885,99 $	1 898,55 $	2 531,40 $

	Taux proportionnels				
	5 %	**15 %**	**25 %**	**35 %**	**50 – 100 %**
Bénéficiaire célibataire	53,63 $	160,89 $	268,16 $	375,42 $	1 287,15 $

Source : *Loi sur les pensions*

Objet de la vérification

23.30 Notre vérification a porté avant tout sur la gestion du programme des pensions d'invalidité par le portefeuille des Anciens Combattants. Nous avons vérifié la pertinence des pratiques de gestion suivies pour nous assurer que les décisions relatives aux pensions sont judicieuses, cohérentes et prises en temps opportun. Nous avons également vérifié les progrès réalisés par le Ministère pour rendre ses systèmes de pensions et d'allocations conformes aux exigences de l'an 2000. Les détails sur les objectifs, l'étendue et les critères de la présente vérification se trouvent à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Délais de traitement des pensions

La réforme des pensions a présenté des défis

23.31 Pendant de nombreuses années, les anciens combattants et les organisations d'anciens combattants se sont dits inquiets et mécontents du processus d'approbation des pensions d'invalidité. Ce dernier a fait l'objet de très nombreuses études, tant au sein du portefeuille des Anciens Combattants qu'ailleurs. Avant septembre 1995, quatre entités distinctes participaient au processus d'approbation des pensions : Anciens Combattants Canada, le Bureau de services juridiques des pensions, la Commission canadienne des pensions et le Tribunal d'appel des anciens combattants. Chaque entité avait sa propre législation et des tâches précises dans le processus. Le système était complexe et de nombreuses personnes intervenaient au cours du traitement de chacune des demandes. Les délais de traitement des demandes étaient excessivement longs. Il y avait un retard important dans les dossiers et un taux élevé d'appels, de même qu'un pourcentage élevé de décisions annulées en appel.

23.32 En septembre 1995, des mesures législatives nouvelles et modifiées ont été adoptées pour remanier le processus de demande et d'appel concernant les pensions d'invalidité. Le gouvernement s'est alors engagé à réduire de moitié les délais de traitement des pensions, au cours d'une période de deux ans, sans toucher aux avantages des anciens combattants ou à leur droit d'interjeter appel. Les modifications législatives, connues aussi sous le nom de réforme des pensions, ont abouti aux changements suivants :

- La responsabilité des premières décisions concernant les demandes de prestations de pension, qui relevait auparavant de la Commission canadienne des pensions, a été transférée au Ministère.

- La responsabilité de la préparation des premières demandes, qui relevait auparavant du Bureau de services juridiques des pensions, a été transférée aux fonctionnaires des bureaux de district du Ministère.

- Le Bureau de services juridiques des pensions, qui était auparavant un organisme distinct chargé de préparer les premières demandes de pension et d'offrir des services de représentation dans les cas d'appel, a été intégré au Ministère et affecté exclusivement aux services de représentation lors des révisions et des appels.

- La Commission canadienne des pensions, qui était auparavant chargée de rendre les premières décisions et d'agir à titre de première instance d'appel, et le Tribunal d'appel des anciens combattants, qui agissait à titre de deuxième instance d'appel, ont été combinés pour former le Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Celui–ci entend désormais les appels de première et de deuxième instances.

23.33 Par suite de la réforme des pensions, les étapes importantes du processus de décision en matière de pensions sont devenues les suivantes :

- La plupart des demandes sont présentées par l'entremise de l'un des 40 bureaux de district ou centres de services répartis d'un bout à l'autre du Canada. Le personnel des bureaux de district ou des centres de services offre de l'aide et des conseils aux requérants afin de préparer une demande de pension d'invalidité complète, appuyée par des états de service, des rapports de médecin et des éléments de preuve médicale.

- Les demandes remplies sont présentées à l'Administration centrale du Ministère, où des arbitres des pensions rendent une décision sur le droit à la pension et sur l'évaluation de l'invalidité. Ces arbitres peuvent consulter les conseillers médicaux du Ministère au sujet des décisions sur le droit à la pension. Dans les faits, on les consulte au sujet de toutes les décisions d'évaluation, sauf si la demande est liée à la perte d'audition.

- Les requérants qui ne sont pas satisfaits de la première décision rendue peuvent demander une révision ministérielle sur présentation de nouveaux éléments de preuve ou une révision par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

23.34 La réforme des pensions a entraîné des défis de taille pour toutes les organisations participant au processus d'approbation des pensions. Par exemple, Anciens Combattants Canada a dû à la fois s'attaquer à la tâche de réduire de moitié les délais de traitement, assumer sa nouvelle fonction de préparation des demandes de pension d'invalidité, rendre les premières décisions au sujet des demandes et intégrer le Bureau de services juridiques des pensions au Ministère. Le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) a été créé pour remplir les rôles de révision et d'appel qu'exerçaient auparavant la Commission canadienne des pensions et le Tribunal d'appel des anciens combattants.

Dépassement des objectifs établis en septembre 1997 relativement aux délais de traitement

23.35 Les délais de traitement ont été utilisés comme principal indicateur du rendement pour mesurer les progrès réalisés par le portefeuille des Anciens Combattants dans le respect de ses engagements en matière de réforme des pensions. À cette fin, le délai de traitement s'entend du temps écoulé entre le moment où une personne indique son intention de demander une pension ou d'interjeter appel d'une décision antérieure et la date où la demande acceptée est traitée en vue du versement des prestations. Les décisions défavorables ne sont pas comprises dans les délais de traitement. Au chapitre 12 de notre rapport au Parlement de mai 1996, nous avons fait état de notre examen des délais de traitement des premières demandes déclarés par le Ministère avant la réforme des pensions. Nous avons également examiné les délais de traitement déclarés dans le cas des révisions et des appels.

23.36 Le portefeuille des Anciens Combattants a considérablement réduit les délais de traitement des demandes de pension et a dépassé ses objectifs de septembre 1997. Pour réduire les délais de traitement, la structure organisationnelle a été simplifiée de façon à réduire le nombre d'étapes dans le processus de prise de décision. C'est dans le délai de préparation des premières demandes et des audiences pour révision ou appel que les réductions les plus importantes ont été constatées.

23.37 Nous avons vérifié les délais de traitement indiqués pour septembre 1997. Un échantillon statistique de demandes réglées entre juillet et décembre 1997 a servi à une étude détaillée et à une compilation des délais de traitement sur lesquelles nous avons fondé notre examen. Cet examen a permis de constater l'exactitude de l'information concernant la compilation des statistiques sur les délais de traitement qui est contenue dans le Système d'interrogation et d'état des pensions. La pièce 23.6 montre les améliorations importantes enregistrées dans les délais de traitement pour chaque type de demande.

(La pièce 23.6 n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.38 Les délais de traitement déclarés par le Ministère sont des délais moyens pour chaque type de demande. La répartition des délais de traitement pour les premières demandes, avant et après la réforme des pensions, figure à la pièce 23.7. Comme on peut le constater, le délai moyen de traitement est passé de 18 à 5,4 mois et l'écart moyen entre les délais de traitement a considérablement diminué. Autrement dit, depuis la réforme des pensions, le délai moyen de traitement, en tant qu'indicateur de rendement, est devenu plus fiable parce que les délais réels sont davantage regroupés à proximité de la moyenne. Les demandes de pension sont traitées plus rapidement et dans un délai mieux prévisible. Ces renseignements sont utiles aux fins de la planification opérationnelle, de la reddition de comptes et de l'élaboration des normes de service.

(La pièce 23.7 n'est pas disponible, voir le rapport.)

Normes de service

23.39 En juin 1998, le portefeuille des Anciens Combattants a publié une brochure d'information à l'intention de sa clientèle, intitulée *Anciens Combattants : À Votre Service,* qui décrit la qualité des services à laquelle peuvent s'attendre les clients. Ces engagements à l'égard du service sont des éléments importants du cadre de responsabilisation. Le Ministère a établi une norme de service de 18 semaines (4,1 mois) pour rendre une décision, à partir de la date de réception de la première demande bien remplie.

23.40 En 1997-1998, le Ministère a reçu quelque 14 000 premières demandes de pension d'invalidité. Première demande s'entend de la première fois qu'un requérant réclame une pension d'invalidité pour des raisons médicales. L'expression n'englobe pas les demandes de réévaluation d'une pension déjà accordée.

23.41 Le rôle du Ministère dans le processus d'approbation des demandes de pension comprend l'aide et les conseils à ceux qui préparent une demande, l'obtention de l'information à l'appui de cette dernière, la demande et l'examen des états de service, de même que l'obtention de renseignements médicaux à jour. La pièce 23.8 montre la répartition des délais de traitement pour la période allant de janvier à juin 1998. Ces délais comprennent toutes les activités, à compter du dépôt de la demande de pension jusqu'à l'étape du paiement. Nous avons constaté, au cours de notre vérification, qu'environ la moitié du délai de traitement est consacré au processus de préparation des demandes de pension. Par conséquent, compte tenu de la période considérable réservée à la préparation d'une demande de pension et du rôle joué par le Ministère à cette étape, nous nous attendrions à ce que cette partie du processus fasse également l'objet d'une norme de service.

(La pièce 23.8 n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.42 Anciens Combattants Canada devrait élaborer des normes de service concernant le rôle du Ministère dans la préparation d'une première demande de pension d'invalidité.

Réponse du Ministère : *Le Ministère en convient et a donc inscrit ces normes dans les sections « Pour répondre à vos besoins » et « Information et conseils » de l'édition de 1998 de la brochure* Anciens Combattants : À Votre Service*. En outre, la section sur les demandes de pension d'invalidité stipule que : « Si vous communiquez avec nous au sujet d'une pension d'invalidité liée au service, nous répondrons à vos questions et nous vous aiderons à préparer votre demande, à trouver la documentation à l'appui de votre demande, à faire des recherches dans votre dossier et à obtenir l'information médicale la plus récente. » Nous comptons solliciter l'avis de nos clients sur la qualité et l'efficacité des services que nous leur offrons.*

Anciens Combattants Canada a cependant choisi de ne pas publier de normes de service à l'égard du délai d'exécution des services, parce que la plupart des activités qui s'inscrivent dans la préparation d'un cas ne relèvent pas du Ministère, mais plutôt d'organismes externes ou du client même. La brochure sur les normes de service a fait l'objet de consultations auprès des clients et des groupes de clients du Ministère, lesquels sont d'avis que les normes d'exécution relatives à la préparation de cas ont moins d'importance que celles que le Ministère a choisi de publier, soit celles qui ont trait à la prise de décision et aux examens médicaux.

Décisions sur les pensions

Préparation d'une demande de pension d'invalidité

23.43 Le rôle des agents de pensions est d'offrir des conseils aux requérants et de les aider à préparer les demandes de pension d'invalidité. Pour obtenir la bonne décision dès la première demande, il est essentiel que cette dernière soit de bonne qualité et complète. Les premières demandes qui sont de bonne qualité comprennent des renseignements complets et exacts sur chaque affection médicale déclarée et elles sont appuyées par les états de service, les dossiers médicaux et les déclarations des médecins appropriés.

23.44 Le Ministère a élaboré un ensemble normalisé de formulaires de demande pour les pensions d'invalidité. Une fois remplie, la demande doit comprendre des détails sur chaque affection médicale déclarée et son lien avec le service effectué par l'auteur de la demande.

23.45 Nous avons constaté des différences en ce qui a trait au niveau et à la nature des conseils offerts par le Ministère aux personnes qui font une demande. Ainsi, dans certains bureaux, nous avons remarqué qu'on avait conseillé aux personnes présentant une demande d'indiquer des invalidités liées au service en sus de celles qu'elles

avaient inscrites au départ. Dans d'autres cas, nous avons constaté que les conseils se limitaient aux affections décrites par les requérants.

23.46 Le Ministère a assuré une formation à l'échelle nationale et régionale tout au long du processus de réforme des pensions. Il ne possède cependant pas de politique officielle de formation sur le programme des pensions d'invalidité, et nous avons remarqué que certains agents de pensions n'avaient pas encore reçu de formation officielle à cette fin.

23.47 Nous avons également constaté que les outils de travail utilisés pour aider les personnes préparant une première demande, y compris les documents d'orientation et les questionnaires de nature médicale, varient d'un bureau à l'autre.

23.48 Nous avons conclu qu'il est possible d'améliorer l'uniformité et la qualité des services assurés à ceux qui préparent une demande de pension d'invalidité. S'il améliore et met en œuvre des politiques, des pratiques et des méthodes normalisées, le Ministère pourra mieux s'assurer que les demandes de pension d'invalidité sont exactes et complètes et que tous les documents justificatifs appropriés sont bien inclus.

23.49 Le nombre de demandes remplies par chaque agent de pensions varie considérablement selon la nature des demandes. Par exemple, les demandes liées à une perte d'audition sont plus simples à traiter que les demandes liées à des affections médicales complexes ou multiples, par exemple les lésions orthopédiques, qui peuvent être très difficiles à traiter et exigent beaucoup de temps. De plus, la composition de la clientèle peut être très différente d'un district à un autre. Ainsi, 45 p. 100 des premières demandes présentées en 1997-1998 à l'échelle nationale provenaient de membres ou d'anciens membres des Forces canadiennes. Toutefois, dans certains bureaux de district, ce pourcentage pouvait atteindre 70 p. 100. Les états de service des membres des Forces canadiennes sont en général très détaillés, ce qui nécessite un examen plus long qu'un dossier type d'un ancien combattant du service de guerre. Pour répondre efficacement et en temps opportun aux besoins de tous les requérants, le Ministère doit étudier la répartition de la charge de travail liée à la préparation des premières demandes, pour déterminer quelles ressources devraient y être affectées.

23.50 Anciens Combattants Canada devrait améliorer les services d'aide offerts aux personnes qui préparent une demande de pension d'invalidité en :

- **améliorant la qualité des documents d'orientation et des manuels normalisés qui sont utilisés à l'échelle nationale;**
- **veillant à ce que les nouveaux agents de pensions reçoivent une formation initiale appropriée, en temps opportun;**
- **examinant à nouveau la répartition de la charge de travail.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère s'engage à viser les normes les plus élevées de prestation de conseils et d'aide dans la préparation des demandes de pension d'invalidité. Il s'engage également à offrir, rapidement et efficacement, de la formation aux agents de pensions.*

À l'heure actuelle, on élabore un manuel d'information et de procédures à l'intention du personnel en région, ainsi qu'un module de formation sur le processus des premières demandes à l'intention des agents de pensions.

Le Ministère convient qu'il importe de bien répartir la charge de travail pour assurer l'utilisation efficace des ressources. Il continuera d'examiner cette question, d'une part dans le cadre du projet en cours sur les normes de la charge de travail, et d'autre part dans le cadre de la planification des ressources humaines à moyen terme et à long terme, en fonction de l'analyse démographique du personnel et des prévisions sur la clientèle.

Décisions relatives aux premières demandes

23.51 Processus menant à la première décision. Les arbitres des pensions à l'Administration centrale de Charlottetown, qui ont une formation en sciences de la santé ou en sciences infirmières, prennent les premières décisions concernant les demandes de pension d'invalidité. Ils peuvent consulter les conseillers médicaux du Ministère pour les questions liées au droit à la pension. Ils les consultent pour toutes les décisions d'évaluation, sauf si la demande est liée à une perte d'audition. Le processus menant à la première décision comprend la détermination du droit à la pension et une évaluation du degré d'invalidité pour établir la pension à laquelle le demandeur est admissible.

23.52 Comme l'illustre la pièce 23.9, trois questions principales sont posées au cours de ce processus :

- Y a–t–il invalidité au sens médical?
- L'invalidité est–elle liée au service?
- Quel est le degré d'invalidité?

(La pièce 23.9 n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.53 Lors de la première demande, l'auteur doit préciser l'affection médicale sur laquelle il fonde sa demande et présenter les preuves médicales à l'appui de celle–ci. L'arbitre des pensions utilise ces renseignements pour déterminer s'il y a invalidité au sens médical.

23.54 La demande doit également être appuyée par des états de service. L'arbitre des pensions utilise ces renseignements pour déterminer si l'invalidité est liée au service. Il s'agit de la décision sur le droit à la pension. Pour certaines affections médicales et activités liées au service, le Ministère possède des documents d'orientation qui aident les arbitres des pensions à rendre leurs décisions. Des lignes directrices générales ont été élaborées pour guider ces arbitres lors de leur décision sur le droit à la pension dans le cas de certaines demandes courantes, notamment la perte d'audition et les troubles orthopédiques. Pour la plupart des autres affections toutefois, les guides servant à lier le service et ces états de santé doivent être améliorés.

23.55 Table des invalidités. Le document d'orientation utilisé dans le processus de première décision pour évaluer le degré d'invalidité porte le nom de « table des invalidités ». Les conseillers médicaux offrent au besoin d'autres conseils, sous forme de notes de service et de lignes directrices. Cette documentation aide à évaluer le degré d'invalidité aux fins de la pension et à effectuer des examens médicaux. Avant la réforme des pensions, la table des invalidités relevait de la Commission canadienne des pensions. Depuis septembre 1995, elle relève du Ministère.

23.56 La table des invalidités donne une description des différentes affections médicales et de diverses maladies, que les arbitres des pensions utilisent pour déterminer le pourcentage d'invalidité aux fins de la pension. Elle a été conçue principalement pour aider les médecins, ce qui en complique l'utilisation par les arbitres qui doivent rendre des décisions en matière d'évaluation. Quant aux demandes liées à la perte d'audition, le portefeuille des Anciens Combattants a élaboré des documents d'orientation qui portent sur le degré d'invalidité aux fins de la pension. Nous avons constaté que, pour les autres affections, il n'existait pas de documents similaires qui permettraient d'établir le degré d'invalidité aux fins de la pension. Par conséquent, les conseillers médicaux sont consultés pour l'évaluation de toutes les demandes, sauf celles liées à la perte d'audition. Cette pratique met en évidence la nécessité d'élaborer d'autres documents à l'appui de la table des invalidités. Par exemple, dans le cas d'une hanche ostéo–arthritique, la table des invalidités ne donne que les quelques lignes directrices suivantes :

- bénin — de 10 à 25 p. 100;
- modéré — de 25 à 35 p. 100;
- grave — de 35 à 50 p. 100.

23.57 La portée de la table pourrait être élargie et on pourrait y prévoir des critères détaillés pour l'évaluation du degré d'invalidité. Ces améliorations assureraient une plus grande uniformité des décisions en matière d'évaluation.

23.58 L'information visant toutes les demandes de pension est consignée dans le Système d'interrogation et d'état des pensions du Ministère. Le Manuel de classification des maladies — Pension du Ministère donne une structure pour le codage normalisé des affections médicales dans ce système. Seul Anciens Combattants Canada utilise cette structure de codage au Canada.

23.59 **Évaluations provisoires.** Si, au moment de rendre leur décision, les arbitres des pensions disposent de renseignements suffisants pour établir le droit aux prestations de pension d'invalidité, mais n'ont pas assez d'information pour évaluer avec certitude le degré d'invalidité, ils rendent une décision d'évaluation provisoire. Les évaluations provisoires permettent aux demandeurs de recevoir plus rapidement des prestations de pension.

23.60 Dans l'échantillon de demandes que nous avons examinées, nous avons constaté qu'environ un tiers des premières décisions favorables rendues entre juillet et décembre 1997 avaient été traitées aux fins de paiement en vertu d'évaluations provisoires. D'après les données du Ministère, nous avons calculé que, dans les cas d'évaluation provisoire, il a fallu en moyenne 3,5 mois pour prévoir et effectuer une évaluation finale.

23.61 Nous avons constaté que le Ministère n'a pas consigné les renseignements expliquant la détermination du niveau d'évaluation pour chacune des demandes. Ces renseignements devraient comprendre notamment l'information pertinente examinée, les principaux facteurs analysés ou l'importance accordée aux divers facteurs ayant mené à la décision. Ces renseignements faciliteraient la révision des décisions et seraient utiles pour déterminer les tendances dans les décisions annulées en révision et en appel. Les décisions rendues par Anciens Combattants Canada sont communiquées aux demandeurs dans des lettres de décision. Ces lettres ne donnent pas d'explication sur l'évaluation du degré d'invalidité.

23.62 Anciens Combattants Canada devrait améliorer les documents d'orientation utilisés pour rendre les décisions sur le droit à la pension et sur l'évaluation du degré d'invalidité aux fins de la pension. Les documents d'orientation devraient faire l'objet d'un examen périodique de façon à refléter les tendances des demandes de pension d'invalidité.

23.63 Le Ministère devrait justifier les motifs de ses décisions d'évaluation et en faire part aux requérants.

Réponse du Ministère : *Le Ministère en convient. On tente, à l'heure actuelle, d'améliorer la table des invalidités et les directives médicales. Ces améliorations devraient permettre au Ministère de mieux énoncer, au profit des requérants et des pensionnés, les motifs des décisions d'évaluation.*

Processus de révision et d'appel

23.64 Le processus de décision est conçu pour offrir aux requérants toutes les possibilités d'établir le bien–fondé de leur demande et d'obtenir des prestations de pension d'invalidité. Le processus de révision et d'appel permet plusieurs règlements d'une même demande.

23.65 Comme nous l'avons déjà mentionné, les fonctionnaires du Ministère rendent la décision sur la première demande de prestations de pension d'invalidité. Les résultats de la première décision sont transmis aux demandeurs dans une lettre de décision. Si les demandeurs ne sont pas satisfaits de cette première décision, ils peuvent informer le Ministère de leur désaccord. La *Loi sur les pensions* prévoit que le Ministère peut, de son propre chef, réviser une décision de pension lorsqu'il semble y avoir eu erreur dans la constatation des faits ou erreur de droit. De plus, un client peut demander une révision ministérielle s'il présente de nouveaux éléments de preuve.

23.66 Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des résultats de la première décision ou de la révision ministérielle peuvent demander une révision au Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Après examen

des faits, le Tribunal peut renvoyer une cause au Ministère, tenir une audience de révision ou, dans des circonstances particulières, refuser d'entendre l'affaire.

23.67 Si une audience de révision est prévue, les demandeurs ont le droit de comparaître devant le comité de révision, où ils sont habituellement représentés par un conseiller juridique du Bureau de services juridiques des pensions. Les conseillers juridiques représentent gratuitement les demandeurs tout au long du processus de révision et d'appel.

23.68 Si les requérants ne sont pas satisfaits de la décision rendue par le comité de révision, ils peuvent interjeter appel de cette décision auprès d'un comité d'appel du Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Seules des preuves étayées par des documents peuvent être présentées à cette étape, et un conseiller juridique le fait généralement au nom des requérants.

23.69 La pièce 23.10 montre le résultat d'un échantillon de 126 premières demandes examinées au cours de notre vérification. Cinquante–sept d'entre elles ont obtenu des décisions favorables en première instance, neuf, après la révision du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) et quatre, après appel devant le Tribunal. Lors de la première décision et de celle rendue après révision du Tribunal, une décision favorable s'entend de celle qui est à la fois favorable au requérant et acceptable pour ce dernier.

(La pièce 23.10 n'est pas disponible, voir le rapport.)

23.70 Dans notre échantillon, nous avons constaté que 54 p. 100 des requérants qui étaient insatisfaits de la première décision avaient fait réviser cette dernière par le comité de révision du Tribunal. Nous avons également constaté que 83 p. 100 des décisions défavorables ou insatisfaisantes rendues par le comité de révision du Tribunal avaient fait l'objet d'un appel. Comme on le constate dans la pièce 23.10, ces chiffres sont prudents, car d'autres décisions favorables peuvent être rendues ultérieurement. Le requérant n'a pas de délai fixé pour présenter une demande de révision ou interjeter appel d'une décision de pension. Sur les 37 demandes qui ont fait l'objet d'un appel devant le comité de révision du Tribunal, 13 d'entre elles, ou 35 p. 100, ont été annulées par le comité de révision ou le comité d'appel.

23.71 Notre examen des décisions du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) et des analyses effectuées par le Ministère a fait ressortir plusieurs raisons pour lesquelles certaines décisions avaient été annulées à l'étape de la révision ou de l'appel. Parmi ces raisons, notons l'application de la disposition sur le bénéfice du doute de la *Loi sur les pensions*, la présentation de nouveaux éléments de preuve (y compris un témoignage verbal du requérant à l'étape de la révision) et des interprétations différentes de la loi, particulièrement dans les cas de droit à la pension. Les raisons invoquées par le Tribunal pour annuler les décisions du Ministère n'étaient pas toujours bien expliquées. À l'échelle du portefeuille des Anciens Combattants, une analyse systématique des décisions du Tribunal, fondée sur des raisons de décisions bien documentées, devrait permettre d'améliorer le processus de prise de décision en matière de pensions.

23.72 Le portefeuille des Anciens Combattants devrait, pour améliorer la qualité et l'efficacité de la prise de décision, analyser régulièrement les motifs qui justifient l'annulation des décisions du Ministère par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel).

Réponse du Ministère : *Le Ministère s'engage à rendre des décisions uniformes et judicieuses, en temps opportun. Nous avons déjà analysé les motifs des décisions rendues par le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) et nous continuerons de le faire régulièrement.*

Réponse du Tribunal des anciens combattants (révision et appel) : *Accepté. Comme c'est le cas depuis sa création, le Tribunal poursuit son engagement de qualité et de production continue de décisions entièrement articulées. Pour atteindre ce but, le Tribunal continuera de donner une formation approfondie à ses membres sur tous les aspects du processus décisionnel, y compris la législation, les questions de nature médicale ou juridique, la conduite d'une*

audience, et la rédaction de décisions. Le contrôle de la qualité constitue une priorité pour le personnel et les membres du Tribunal.

23.73 Comme nous l'avons expliqué au paragraphe 23.65, l'une des modifications législatives entrées en vigueur dans le cadre de la réforme des pensions est l'article 82 de la *Loi sur les pensions*, qui traite de la révision ministérielle. Ce processus, auquel on peut recourir dans certains cas — notamment quand il y a eu erreur dans les faits ou sur présentation de nouveaux éléments de preuve — est plus rapide et moins coûteux que le recours au Tribunal des anciens combattants (révision et appel). De plus, il n'oblige pas le requérant à renoncer à un droit de révision ou d'appel devant le Tribunal. Le Ministère s'est engagé à rendre une décision de révision ministérielle en quatre semaines. Le délai moyen de traitement des révisions présentées devant le Tribunal est de quatre mois environ.

23.74 Pendant notre examen, nous avons constaté que pour 3 des 23 révisions et appels du Tribunal que nous avons examinés, de nouveaux éléments de preuve avaient été présentés et expliquaient l'annulation de la décision antérieure. De plus, notre examen des données du Ministère révèle que le nombre moyen mensuel de révisions ministérielles était passé de 45 en 1997-1998 à 26 pour les 5 premiers mois de 1998-1999.

23.75 Pour améliorer l'efficacité et la rapidité de la prise de décision dans le cadre du programme des pensions d'invalidité, Anciens Combattants Canada devrait étudier les possibilités de recourir plus souvent au processus de révision ministérielle.

Réponse du Ministère : *Le Ministère s'efforce d'améliorer, de diverses façons, l'efficacité et la rapidité des décisions relatives au programme des pensions d'invalidité. Nous convenons que le processus de révision ministérielle pourrait être exploité davantage, en certaines occasions. Le Ministère clarifiera et communiquera la façon d'utiliser cet outil comme il se doit.*

Évolution de la clientèle du Ministère

23.76 La plupart des Canadiens seraient intéressés de savoir qu'Anciens Combattants Canada continue de dépenser plus d'un milliard de dollars par année en pensions d'invalidité aux anciens combattants. Même si les dépenses liées aux pensions ont été assez stables, les bénéficiaires des pensions ont beaucoup changé. Aujourd'hui, la majeure partie d'entre eux sont soit des membres ou d'anciens membres en temps de paix des Forces canadiennes, soit des survivants (pièce 23.1).

23.77 Selon les estimations du Ministère, au cours des dix prochaines années, les anciens combattants du service de guerre constitueront le plus petit groupe des bénéficiaires de pensions d'invalidité. Le groupe le plus important sera celui des survivants, suivi des membres ou des anciens membres en temps de paix des Forces canadiennes. Comme le montre la pièce 23.2, les bénéficiaires de pension d'invalidité qui font partie des Forces canadiennes sont beaucoup plus jeunes que les bénéficiaires du service de guerre. Au fur et à mesure de l'évolution de la clientèle, il est important que le Ministère envisage diverses options pour offrir les services à ses clients de manière efficace et économique.

23.78 Anciens Combattants Canada et le ministère de la Défense nationale ont reconnu que les membres en temps de paix des Forces canadiennes devenaient un groupe de plus en plus important de la clientèle d'Anciens Combattants Canada. Les ministères ont travaillé ensemble à améliorer la communication, à établir des liens plus étroits entre eux et à améliorer l'accès des membres des Forces canadiennes aux services et aux prestations d'Anciens Combattants Canada.

23.79 Anciens Combattants Canada a constitué une équipe de coordination composée de représentants du Ministère et des Forces canadiennes. Cette équipe assure la coordination centrale, à Anciens Combattants Canada, de toutes les questions qui concernent les deux ministères afin de déterminer les questions d'intérêt commun, de faciliter la prise de mesures et de surveiller les progrès des mesures d'amélioration mises de l'avant par les deux

ministères. Chaque ministère a nommé un agent de liaison faisant partie d'un programme d'échange qui contribuera également à favoriser les accords de collaboration.

23.80 Nous avons examiné le Rapport sur les plans et les priorités d'Anciens Combattants Canada de 1998-1999, déposé dans le cadre du *Budget principal des dépenses*. Ce document ne fait que peu mention du rôle du Ministère en ce qui a trait aux membres en temps de paix des Forces canadiennes et ne discute que très peu des moyens que le Ministère entend prendre pour remplir ce rôle qui deviendra de plus en plus important dans l'avenir. Nous nous attendions à ce qu'Anciens Combattants Canada utilise ce document important de responsabilisation pour expliquer l'évolution de sa clientèle et sa stratégie d'adaptation au changement.

23.81 Dans son Rapport sur les plans et les priorités présenté au Parlement, Anciens Combattants Canada devrait expliquer le rôle qu'il joue en ce qui a trait aux membres en temps de paix des Forces canadiennes, l'évolution prévue de sa clientèle, et la stratégie qu'il envisage pour s'adapter à ces changements.

Réponse du Ministère : *Anciens Combattants Canada analyse à l'heure actuelle les changements qui surviendront, à moyen et à long terme, au sein de sa clientèle de base, y compris les membres en temps de paix des Forces canadiennes. Le Rapport de 1999-2000 sur les plans et les priorités fera état du rôle d'Anciens Combattants Canada auprès des Forces en temps de paix et de l'approche proposée pour faire face aux changements.*

Conformité aux exigences de l'an 2000

La conformité aux exigences de l'an 2000 est une priorité du Ministère

23.82 Le problème de l'an 2000 vient de la pratique, établie de longue date, de saisir, d'enregistrer, de calculer et d'indiquer les dates dans un format à six chiffres reflétant l'année, le mois et le jour. Cette pratique a commencé dans les années 50 et 60 pour épargner de l'espace de stockage des données informatiques, espace qui, à l'époque, était limité et coûtait cher. De nombreux systèmes actuels utilisent toujours le format de dates à six chiffres dans lequel l'année est représentée par deux chiffres. L'année 1998 est alors représentée par « 98 » et l'année 2000 par « 00 ». Toutefois, un code d'année de « 00 » pourrait être interprété par les systèmes comme l'année 1900 ou la date de « début de la période », par exemple la date de mise en »œuvre du système. Ces interprétations erronées de l'an 2000 pourraient causer de graves problèmes dans les systèmes qui utilisent les dates pour l'étiquetage, le tri, la mise à jour et d'autres manipulations de données qui comprennent des dates.

23.83 Plusieurs systèmes du Ministère utilisent le format de dates à six chiffres. Les dates sont très souvent utilisées dans des calculs importants. Par exemple, la date d'entrée en vigueur d'une prestation de pension d'invalidité sert à calculer le montant du paiement. Une interprétation erronée d'une date d'entrée en vigueur en l'an 2000 pourrait avoir de graves répercussions sur le calcul des paiements. Une défaillance de tout système essentiel à la mission du Ministère pourrait toucher de nombreux Canadiens, car ces systèmes sont au cœur d'une source principale de revenus et d'accès aux services et aux prestations.

23.84 En 1996, le Ministère a entamé le projet An 2000. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a déterminé que les systèmes des soins de santé du Ministère et les systèmes de pensions et d'allocations étaient des systèmes essentiels à la mission du Ministère, à l'échelle du gouvernement. Le Secrétariat surveille de près les progrès réalisés en matière de conformité aux exigences de l'an 2000 pour tous ces systèmes. Le Ministère surveille également son système d'information sur la gestion financière en tant que système essentiel à sa mission, en raison de l'importance que ce dernier présente pour le contrôle administratif et financier. Nous avons examiné les mesures prises par le Ministère pour rendre les systèmes de pensions et d'allocations conformes aux exigences de l'an 2000.

23.85 Dans le cadre du renouveau administratif, une des mesures actuelles du Ministère est le Projet de remaniement des prestations. Cette mesure prévoit la mise en œuvre d'un nouveau réseau de prestation des services à la clientèle. Ce réseau sera conforme aux exigences de l'an 2000. Comme 1999, la date originale de mise en œuvre, était trop tardive pour résoudre entièrement le problème de l'an 2000, la portée du projet a été modifiée de

façon à en faire le principal réseau de l'an 2000. De plus, le Ministère a adopté une stratégie de conversion de ses systèmes actuels, afin de faire face aux urgences et d'assurer la conformité aux exigences de l'an 2000 lors de la mise en $œuvre des nouveaux systèmes du renouveau administratif.

Les travaux concernant les systèmes essentiels à la mission du Ministère progressent bien

23.86 Le Ministère reconnaît que l'échéance de l'an 2000 ne peut être changée et que tout retard pourrait entraîner une défaillance des systèmes. Les progrès détaillés réalisés pour chaque élément du projet sont régulièrement examinés et font l'objet d'un suivi par rapport à l'échéancier du projet. En juillet 1998, l'échéancier du projet et les progrès réalisés jusqu'à cette date indiquaient que les systèmes essentiels à la mission du Ministère, à l'échelle du gouvernement, seraient conformes aux exigences de l'an 2000 d'ici décembre 1998. Au moment de notre vérification, un système d'allocations conforme aux exigences de l'an 2000 était en exploitation et le système des pensions était à l'essai auprès d'utilisateurs.

23.87 La mise en (œuvre du réseau de prestation des services à la clientèle devrait se réaliser en plusieurs phases, la première version étant prévue pour décembre 1998 et la deuxième, pour mars 1999. Grâce à diverses mesures, le Ministère a pu obtenir suffisamment de personnel pour mener à terme les projets de conformité à l'an 2000. Le Ministère dispose également du financement nécessaire pour le projet. En juillet 1998, les coûts totaux du projet étaient évalués à 51 millions de dollars pour les systèmes du portefeuille des Anciens Combattants.

Dépendance à l'égard de systèmes qui n'appartiennent pas au Ministère

23.88 Comme pour la plupart des autres organisations, les systèmes du Ministère doivent, pour bien fonctionner, échanger de l'information avec plusieurs systèmes externes. Ces interfaces exposent le Ministère à des risques que ce dernier ne peut contrôler parce qu'elles requièrent l'exécution de certaines tâches par d'autres parties pour garantir la conformité à l'an 2000. L'évaluation du risque effectuée par le Ministère indique que celui–ci devrait pouvoir assurer ses services à la clientèle même si ces interfaces ont des défaillances. À la fin de la vérification sur place, on avait prévu l'essai de toutes les interfaces sauf une. Des négociations étaient en cours pour assurer la conformité de cette interface aux exigences de l'an 2000 .

23.89 En juillet 1998, le Ministère avait commencé à évaluer ses installations et ses systèmes intégrés, afin de déterminer l'ampleur des répercussions du problème de l'an 2000. Les systèmes intégrés se composent de logiciels et de matériel qui font partie d'un système plus important et qui doivent fonctionner sans intervention humaine. Ces systèmes et installations comprennent, entre autres, les systèmes de télécommunications, d'entretien des bâtiments et de gestion de l'énergie, ainsi que les systèmes de sécurité.

23.90 L'évaluation devait être complétée pour l'automne de 1998 et la majeure partie des dépenses nécessaires pour apporter les mesures correctives qui s'imposent seront engagées en 1999. Le Ministère travaille en collaboration avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), Santé Canada et d'autres ministères à résoudre les problèmes de conformité relatifs aux systèmes intégrés. À la fin de notre vérification sur place, le Ministère faisait enquête auprès des bureaux régionaux et de district, en collaboration avec TPSGC, pour établir un répertoire des systèmes touchés.

23.91 Le Ministère a élaboré un plan approprié et s'efforce de résoudre le problème de l'an 2000 pour tous les systèmes essentiels à sa mission, à l'échelle du gouvernement. Nous croyons que le Ministère gère de manière appropriée les risques liés à ce problème. Toutefois, en raison des systèmes intégrés, des installations et de l'interaction des systèmes du Ministère avec d'autres systèmes gouvernementaux et non gouvernementaux, il est impossible d'affirmer avec certitude que le Ministère ne subira pas quelques effets du problème de l'an 2000. Ce dernier commence maintenant à résoudre le problème de l'an 2000 pour les systèmes qui ne sont pas essentiels, mais qui pourraient influencer ses activités.

Conclusion

23.92 Le portefeuille des Anciens Combattants a réussi à respecter son engagement de réduire sensiblement les délais de traitement des pensions. Il doit maintenant continuer à améliorer ce processus en prenant les mesures nécessaires pour améliorer l'uniformité, l'efficacité et la qualité générale des décisions relatives aux pensions d'invalidité.

À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification avait pour objet de déterminer si le portefeuille des Anciens Combattants — Anciens Combattants Canada et le Tribunal des anciens combattants (révision et appel) — gère le programme des pensions d'invalidité de manière à rendre des décisions de qualité à l'égard des pensions, avec uniformité et en temps opportun.

Étendue

Notre vérification a porté sur la gestion du programme des pensions d'invalidité, pour s'assurer que le Ministère atteint les objectifs prévus par la Loi, qui sont d'offrir des prestations aux anciens combattants et à d'autres clients admissibles. Nous avons également examiné les progrès réalisés par le Ministère pour rendre ses systèmes de pensions et d'allocations conformes aux exigences de l'an 2000.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- Anciens Combattants Canada soit en mesure de rendre des décisions de qualité sur les pensions d'invalidité afin de refléter avec uniformité les exigences et l'intention de la loi habilitante;

- le portefeuille des Anciens Combattants rassemble des données exactes, pertinentes et fiables sur le délai requis pour rendre des décisions sur les pensions d'invalidité et établisse les rapports pertinents;

- le portefeuille des Anciens Combattants ait réalisé des progrès suffisants en ce qui a trait à son plan de l'an 2000, afin de résoudre les problèmes qui pourraient nuire au traitement, en temps opportun, des pensions.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young
Directeur principal : John O'Brien
Directrice : Marilyn Rushton

Donald MacNeill
Heather McManaman
Kimberlea Redden

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John O'Brien.

Chapitre 24

Revenu Canada

Direction de l’impôt international : la gestion des ressources humaines

Table des matières

	Page
Points saillants	24-5
Introduction	24-7
L'impôt international est un domaine complexe en pleine croissance	24-7
Objet de la vérification	24-8
Observations	24-9
Les opérations internationales risquent de miner l'assiette fiscale	24-9
Il faut un leadership stable	24-10
Les fréquents mouvements de personnel sont sources de préoccupation	24-10
La Direction pourrait prendre des mesures pour accélérer le processus de dotation	24-11
Une meilleure information est essentielle	24-12
La Direction n'a pas élaboré de stratégie d'ensemble pour la dotation	24-13
Conclusion et recommandations	24-14
À propos de la vérification	24-16
Le plan d'action du Ministère	24-17
Pièces	
24.1 Organisation et responsabilités de la Direction de l'impôt international	24-8
24.2 Ressources humaines de la Direction à l'Administration centrale, août 1998	24-10
24.3 Ressources humaines de la Direction dans les bureaux des services fiscaux, août 1998	24-11

Revenu Canada

Direction de l'impôt international : la gestion des ressources humaines

Points saillants

24.1 La Direction de l'impôt international de Revenu Canada a été créée en novembre 1991. Elle est le point de convergence de toutes les questions liées aux règles fiscales internationales (sauf les questions législatives), et elle vise à habiliter Revenu Canada à répondre rapidement et de façon cohérente à ces questions.

24.2 Un rapport récent du Comité technique de la fiscalité des entreprises a révélé ce qui suit :

- En 1993, les contribuables ont déclaré à Revenu Canada des opérations transfrontalières entre entités apparentées d'une valeur de 248 milliards de dollars; sur cette somme, 166 milliards de dollars avaient trait à des opérations conclues entre entités apparentées du Canada et des États–Unis.

- En 1995, les placements étrangers directs au Canada représentaient environ 170 milliards de dollars, soit 20 p. 100 de l'actif des entreprises canadiennes. Les placements directs effectués par des Canadiens à l'étranger se chiffraient à près de 140 milliards de dollars, soit 18 p. 100 de l'actif total des entreprises canadiennes.

- Des variations même relativement faibles du revenu attribué au Canada sur les opérations entre entités apparentées risquent de perturber considérablement l'assiette du revenu intérieur.

24.3 Dans ce domaine complexe en pleine croissance, la Direction a besoin d'employés hautement qualifiés, qui possèdent une bonne compréhension des lois fiscales du Canada et de celles d'autres administrations.

24.4 Les lacunes qu'affiche la gestion des ressources humaines à la Direction, alliées aux règles souvent lourdes de gestion des ressources humaines en vigueur dans la fonction publique, ont considérablement retardé le processus de concours pour la dotation des postes, de même que les dernières étapes des nominations. Les candidats qualifiés pour les postes de niveau supérieur dans le domaine des règles fiscales internationales sont rares, et ils sont recherchés dans le secteur privé. Les bons candidats peuvent perdre tout intérêt s'ils doivent attendre longtemps avant de se voir offrir un poste.

24.5 À l'heure actuelle, les postes clés de la Direction — y compris les postes de commandement — sont remplis grâce à des détachements, à des réaffectations et à des nominations intérimaires. Nous craignons que cette approche de dotation puisse donner lieu à un manque de continuité et de stabilité et risque de compromettre gravement la qualité du travail accompli et la capacité de la Direction d'obtenir toutes les recettes possibles et de protéger l'assiette fiscale du Canada.

24.6 Bien qu'elle ait reconnu depuis 1994 la nécessité pressante de se doter d'un plan des ressources humaines, la Direction en est toujours à l'étape d'élaboration d'un plan et de stratégies d'ensemble en matière de ressources humaines, reliés à son plan d'activités. En septembre et octobre 1998, elle a entrepris un certain nombre de démarches qui, une fois parachevées, devraient résoudre quelques–uns des problèmes relevés.

24.7 Les bases de données existantes sur les ressources humaines et le rendement doivent être améliorées et mieux utilisées pour offrir aux gestionnaires l'information nécessaire à la planification des ressources humaines.

24.8 Si le Parlement approuve la création projetée de la nouvelle Agence des douanes et du revenu du Canada, le Ministère deviendra un employeur distinct et assumera la plupart des responsabilités liées à la gestion des ressources humaines. En l'absence d'un plan et de stratégies d'ensemble en matière de ressources humaines, qui soient reliés au plan d'activités de la Direction, la création de la nouvelle Agence ne constituera pas comme telle la solution aux problèmes exposés dans ce chapitre. Il importe que l'analyse, la planification et la mise en œuvre des initiatives voulues au chapitre des ressources humaines se fassent au plus tôt, afin que la Direction puisse gérer correctement les risques que présentent en elles–mêmes les opérations internationales pour l'assiette fiscale du Canada.

Introduction

L'impôt international est un domaine complexe en pleine croissance

24.9 La Direction de l'impôt international de Revenu Canada a été créée en novembre 1991. Elle est le point de convergence pour toutes les questions liées aux règles fiscales internationales (sauf les questions législatives), et elle vise à habiliter Revenu Canada à répondre rapidement et de façon cohérente à ces questions.

24.10 Le Ministère a réaménagé ses ressources dans le domaine de l'impôt international en réaction à des changements qui se sont produits sur la scène internationale. Au nombre de ces changements, mentionnons : la suppression des obstacles au commerce à la suite d'accords internationaux (comme les accords de libre–échange et le GATT — *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*); l'union économique de la Communauté européenne et les bouleversements politiques et sociaux survenus dans diverses parties du globe; la complexité croissante des opérations financières internationales; le recours de plus en plus grand à des paradis fiscaux; le nombre grandissant de conventions bilatérales en matière d'impôt sur le revenu; l'attitude combative de certains des partenaires commerciaux du Canada.

24.11 La Direction élabore et perfectionne des programmes et des systèmes d'administration fiscale pour garantir l'observation des dispositions législatives qui s'appliquent aux non–résidents et aux opérations internationales. Elle offre également des conseils généraux et une aide technique en ce qui touche les questions liées aux règles fiscales internationales.

24.12 Pour 1996-1997, Revenu Canada a indiqué que ses programmes d'impôt international avaient engendré des recouvrements totaux de 630 millions de dollars.

24.13 La Direction se compose de quatre divisions : Vérification internationale; Cotisations et retenues des non–résidents; Prix de cession interne et autorités compétentes; Stratégie internationale de l'impôt. La pièce 24.1 montre le déploiement des employés de la Direction au sein de Revenu Canada et résume les responsabilités des quatre divisions.

Pièce 24.1

Organisation et responsabilités de la Direction de l'impôt international

Revenu Canada
Direction générale de la validation, de l'exécution et des recherches sur l'observation
Direction de l'impôt international

Division de la vérification internationale	Division des cotisations et des retenues des non–résidents	Division des prix de cession interne et des autorités compétentes	Division de la stratégie internationale de l'impôt
Responsabilité Donner une orientation générale et des conseils techniques aux vérificateurs locaux dans les bureaux des services fiscaux.	**Responsabilité** Veiller à l'observation des exigences relatives aux retenues d'impôt des non–résidents. **Lieux de travail des employés**	**Responsabilités** Négocier des ententes anticipées en matière de prix de transfert, échanger des renseignements en application de conventions fiscales, résoudre des cas de double imposition et coordonner des	**Responsabilité** Fournir des conseils stratégiques sur des questions qui compromettent la capacité de la Direction d'assurer l'observation des règles fiscales internationales.

Lieux de travail des employés Un conseiller en matière de règles fiscales internationales à l'Administration centrale pour la région du Nord de l'Ontario et dans chacune des cinq autres régions (Atlantique, Québec, Sud de l'Ontario, Prairies et Pacifique). Les vérificateurs internationaux se trouvent principalement dans les bureaux des services fiscaux et à l'Administration centrale.	Les agents principaux de l'impôt international se trouvent à l'Administration centrale et fournissent des conseils fonctionnels. Les activités de validation et d'exécution sont effectuées par des employés en poste dans les bureaux des services fiscaux de tout le pays. Le Bureau international des services fiscaux à Ottawa traite les déclarations produites par des non–résidents, reçoit des renseignements d'administrations fiscales étrangères et répond aux demandes de renseignements des non–résidents.	vérifications réalisées avec d'autres administrations fiscales. **Lieu de travail des employés** Administration centrale.	**Lieu de travail des employés** Administration centrale.

Les responsabilités confiées à la Direction témoignent de l'importance de ses activités pour la protection de l'assiette fiscale du Canada.

24.14 La Direction est chargée de préciser les ressources nécessaires à la réalisation de ses programmes et de déterminer le personnel dont elle a besoin pour remplir ses fonctions à l'Administration centrale de Revenu Canada. Les bureaux des services fiscaux doivent pourvoir à leurs propres postes dans le domaine de la vérification fiscale internationale, en s'appuyant sur les lignes directrices préparées par la Direction à l'Administration centrale. Le personnel du Ministère affecté aux ressources humaines à l'Administration centrale et dans les bureaux des services fiscaux donne suite aux mesures de dotation déterminées.

24.15 La Direction de l'impôt international a entrepris un certain nombre de démarches afin de minimiser le risque d'érosion de l'assiette fiscale, notamment :

- instaurer des mesures afin d'améliorer la déclaration du revenu mondial (de toutes provenances);

- renforcer, de concert avec le ministère des Finances, la législation clé dans des secteurs comme les prix de transfert, les sociétés étrangères affiliées et la disposition de biens canadiens imposables;

- traiter des répercussions du commerce électronique à des tribunes internationales;

- collaborer avec les signataires de certains traités avec le Canada en vue d'augmenter le nombre d'activités d'observation particulières telles que l'échange d'information, les vérifications simultanées, les ententes anticipées en matière de prix de transfert et l'examen des questions relatives aux paradis fiscaux.

Objet de la vérification

24.16 La vérification a porté sur la gestion des ressources humaines à la Direction de l'impôt international. Notre objectif était de déterminer si les pratiques de gestion des ressources humaines permettent à la Direction de gérer correctement les risques qui sont inhérents aux opérations internationales et qui menacent l'assiette fiscale du Canada. Des vérifications ultérieures porteront sur les activités relatives à l'observation des règles fiscales internationales.

24.17 La Direction de l'impôt international fait partie d'une entité beaucoup plus vaste, la Direction générale de la validation, de l'exécution et des recherches sur l'observation, qui s'insère à son tour dans la structure plus large du

Ministère. Cet état de chose a un certain retentissement sur la gestion des ressources humaines, et nous en avons tenu compte dans notre vérification.

- La plupart des politiques relatives aux ressources humaines sont établies par les organismes centraux et appliquées par le Ministère, ce qui se répercute sur la latitude dont jouit la Direction pour régler les problèmes de dotation.

- La Direction générale exerce une influence sur la vision de la Direction, sur l'étendue de ses activités et sur la répartition de ses ressources; l'affectation des ressources relève de la Direction générale et du Ministère. Le niveau de ressources que ceux–ci attribuent à la Direction traduit la priorité qu'ils accordent à ses activités, de même que les autres pressions et défis auxquels le Ministère et le gouvernement doivent faire face.

24.18 Vous trouverez de plus amples renseignements sur l'objectif, l'étendue et les critères de notre vérification à la fin du chapitre, à la rubrique **À propos de la vérification**.

Observations

Les opérations internationales risquent de miner l'assiette fiscale

24.19 L'impôt international est un domaine en pleine croissance, qui présente de fortes possibilités au chapitre des recettes fiscales. Dans ce secteur complexe, à forte concentration de savoir, la Direction de l'impôt international a besoin d'un effectif stable, composé d'employés hautement qualifiés. La complexité de son travail se manifeste dans les genres d'opérations, de secteurs d'activité et de questions stratégiques qui définissent son champ d'action : la fixation de prix de cession interne; le commerce électronique; les non–résidents qui exploitent une entreprise au Canada ou qui aliènent des biens canadiens imposables; les entreprises internationales et leurs opérations entre entités apparentées; les paradis fiscaux et la concurrence nuisible en matière fiscale; les mécanismes de financement internationaux; les conventions fiscales internationales.

24.20 Un rapport récent du Comité technique de la fiscalité des entreprises indiquait qu'en 1993, les contribuables ont déclaré à Revenu Canada des opérations transfrontalières entre entités apparentées d'une valeur de 248 milliards de dollars; sur cette somme, 166 milliards de dollars avaient trait à des opérations conclues entre entités apparentées du Canada et des États–Unis. Comme il est souligné plus loin dans le rapport, compte tenu qu'en 1996 le Canada a établi près de 20 milliards de dollars d'impôt fédéral et provincial sur le revenu des entreprises, des variations même relativement faibles du revenu attribué au Canada sur les opérations entre entités apparentées risquent de perturber considérablement l'assiette du revenu intérieur.

24.21 Le rapport précisait en outre que les placements étrangers directs au Canada sont importants; en 1995, ils représentaient environ 170 milliards de dollars ou 20 p. 100 de l'actif des entreprises canadiennes. Les placements directs effectués par des Canadiens à l'étranger sont également importants — en 1995, ils représentaient près de 140 milliards de dollars ou 18 p. 100 de l'actif total des entreprises canadiennes — et ils augmentent plus rapidement que les placements étrangers au pays.

24.22 En conséquence, la complexité et l'importance des questions liées aux règles fiscales internationales exigent que Revenu Canada attire, motive et maintienne en fonction un personnel qualifié, pouvant offrir un bon rendement qui réponde à des normes élevées. Ses employés du secteur de l'impôt international doivent être hautement compétents et bien comprendre les lois fiscales du Canada et celles d'autres administrations.

24.23 Les pièces 24.2 et 24.3 exposent la répartition des ressources humaines de la Direction à l'Administration centrale du Ministère et dans les bureaux des services fiscaux de tout le pays.

Pièce 24.2

Ressources humaines de la Direction à l'Administration centrale, août 1998

Administration centrale	Employés permanents	Détachements d'une autre direction	Nominations intérimaires et `détachements d'une autre direction	Totaux
Bureau du directeur général	3	4	-	**7**
Vérification internationale	11	1	8	**20**
Prix de cession interne et autorités compétentes	14	4	6	**24**
Cotisations et retenues des non-résidents	11	3	10	**24**
Stratégie internationale de l'impôt	3	-	2	**5**
Totaux	**42**	**12**	**26**	**80**

Source: Revenu Canada

Pièce 24.3

Ressources humaines de la Direction dans les bureaux des services fiscaux, août 1998

Régions	Employés permanents	Détachements d'une autre direction	Totaux
Atlantique	18,5	1,0	**19,5**
Québec	59,5	9,0	**68,5**
Nord de l'Ontario	24,5	-	**24,5**
Sud de l'Ontario	145,5	12,0	**157,5**
Prairies	36,5	29,0	**65,5**
Pacifique	60,5	-	**60,5**
Totaux	**345,0**	**51,0**	**396,0**

Nota : Ces données n'incluent pas les employés du Bureau international des services fiscaux.

Source: Revenu Canada

Il faut un leadership stable

24.24 En septembre 1996, le directeur général de la Direction a été muté à une autre direction générale du Ministère. Une mesure de dotation a été lancée peu après, et le directeur général actuel a été nommé en octobre 1997 — un an plus tard. Entre–temps, les quatre directeurs de division relevaient directement du sous–ministre adjoint.

24.25 D'autres postes clés ont été dotés au moyen de détachements, de réaffectations et de nominations intérimaires. En octobre 1998, trois des quatre divisions avaient pour directeur des employés occupant leur poste à titre intérimaire, à un niveau supérieur à leur propre niveau de classification, détachés d'un autre lieu de travail. Le directeur de la quatrième division est également détaché d'un autre lieu de travail. Les directeurs par intérim ont, en février 1997, informé leur personnel qu'ils continueraient d'agir à titre intérimaire jusqu'à ce que le nouveau directeur général prenne une décision au sujet des personnes qui occuperaient les postes à titre permanent.

24.26 Nous craignons que, dans un tel climat d'incertitude quant à la question de savoir s'il demeureront à leur poste, les employés aient tendance à se concentrer sur les questions courantes, quotidiennes, et à ne pas apporter à l'importante planification à long terme toute l'attention qu'elle mérite, ou à ne pas prendre de décisions importantes à ce sujet.

Les fréquents mouvements de personnel sont sources de préoccupation

24.27 Toutes les fonctions de l'Administration centrale jouent un rôle prépondérant car elles fournissent une orientation générale et une expertise technique pour les activités de la Direction. En conséquence, les problèmes de dotation qui se posent actuellement à l'Administration centrale pourraient avoir des conséquences fâcheuses sur le travail accompli dans le domaine des règles fiscales internationales dans les bureaux des services fiscaux.

24.28 Seulement 52 p. 100 des employés qui composent actuellement la Direction à l'Administration centrale de Revenu Canada occupent leur poste à titre permanent; c'est entre autres le cas pour seulement 20 des 32 vérificateurs principaux. À la Division des prix de cession interne et des autorités compétentes, 60 p. 100 des employés actuels occupent un poste permanent. Cette division prévoit tripler son effectif actuel au cours des sept prochains mois.

24.29 Nous avons constaté de nombreux mouvements de personnel au sein de la Direction, à l'Administration centrale. Au 1er avril 1995, la Direction comptait 58 employés à l'Administration centrale; 31 d'entre eux y sont toujours. À divers moments au cours des 40 mois qui se sont écoulés entre avril 1995 et septembre 1998, 66 personnes ont quitté leur poste et ont dû être remplacées, et 22 autres personnes se sont jointes au personnel de la Direction à l'Administration centrale. La Direction compte maintenant 80 employés à l'Administration centrale. Le Ministère nous a informés que 33 p. 100 des employés qui ont quitté leur poste avaient été précisément amenés à la Direction pour des projets à court terme ou des affectations de perfectionnement.

24.30 Dans les bureaux des services fiscaux, 87 p. 100 des employés dans le domaine des règles fiscales internationales sont titulaires de postes permanents. Toutefois, seulement 68 p. 100 des vérificateurs principaux de l'impôt international occupent leur poste à titre permanent. Les vérificateurs des bureaux des services fiscaux, en général, ont en moyenne moins de trois ans d'expérience dans le domaine des règles fiscales internationales.

24.31 Compte tenu de la complexité et de l'importance des questions soulevées par les règles fiscales internationales, nous craignons que les fréquents mouvements de personnel soient de nature à empêcher la Direction de maintenir les niveaux d'expérience et de compétence requis pour fournir un service adéquat aux contribuables et pour gérer les risques que présentent en elles–mêmes les opérations internationales pour l'assiette fiscale.

La Direction pourrait prendre des mesures pour accélérer le processus de dotation

24.32 Les données sur les concours tenus récemment pour doter des postes à la Direction sont révélatrices de la durée d'exécution d'une mesure de dotation.

- La date limite d'inscription à un concours tenu pour recruter des gestionnaires de programme était en avril 1997; en octobre 1998, les examens étaient en train d'être notés — 18 mois après la date de clôture.
- La date limite d'inscription à un concours tenu pour doter des postes d'agent principal de l'impôt international tombait en août 1997; les résultats ont été rendus publics en septembre 1998.
- La date de clôture d'un concours pour la dotation de postes d'agent de l'impôt international tombait en octobre 1997; les examens étaient en train d'être notés en octobre 1998, soit un an plus tard.
- La date limite d'inscription à un concours pour la dotation de postes de conseiller en règles fiscales internationales était en octobre 1996; la liste d'admissibilité a été dressée 18 mois plus tard.

- La date de clôture d'un concours tenu pour recruter des gestionnaires de la vérification tombait en mai 1997; les examens étaient en train d'être notés en octobre 1998, soit 17 mois plus tard.

24.33 La Direction pourrait accélérer le processus en déterminant la stratégie, le processus et les techniques de sélection dont elle se servira avant même que les concours ne soient annoncés. Elle pourrait alors mettre au point des outils de sélection particuliers pour des postes, comme des entrevues et des examens écrits. Elle pourrait examiner au préalable les demandes d'emploi et y répondre dès leur réception, plutôt que d'attendre des semaines pour le faire. Les candidats qualifiés pour les postes de niveau supérieur dans le domaine des règles fiscales internationales sont rares, et ils sont recherchés dans le secteur privé. Les bons candidats peuvent perdre tout intérêt s'ils doivent attendre longtemps avant de se voir offrir un poste.

24.34 Des énoncés de qualité ou des profils de sélection qui offrent un tableau plus clair de l'expérience, des compétences et des qualités exigées des candidats pourraient être élaborés pour permettre aux candidats éventuels de mieux évaluer leur intérêt et leurs chances de succès.

24.35 À l'heure actuelle, la Direction élabore de nouvelles descriptions de travail et classifie des postes pour certains des nouveaux employés qu'elle compte embaucher au cours des sept prochains mois. Les profils de compétence ne seront pas établis avant que l'augmentation prévue de 60 p. 100 de l'effectif actuel de la Direction à l'Administration centrale n'ait lieu.

24.36 Nous avons constaté que, dans le cadre d'un concours pour des postes de vérificateur principal, dont la date de clôture tombait en juin 1998, le Ministère avait procédé à la présélection des demandes et fait passer les examens écrits au cours du même mois. Les examens ont été notés en juillet 1998, les candidats ont été reçus en entrevue et les listes d'admissibilité ont été établies définitivement en septembre 1998. Voilà qui montre qu'il est possible d'accélérer le processus.

Une meilleure information est essentielle

24.37 Revenu Canada estime à 43,7 ans l'âge moyen de tous les vérificateurs de la Direction générale. La Direction devra disposer d'une solide stratégie en matière de ressources humaines pour s'assurer qu'à mesure que les titulaires de postes supérieurs prennent leur retraite, leurs postes seront dotés par des personnes compétentes. Elle aura en outre besoin d'un système d'information sur les ressources humaines pour appuyer la mise en œuvre de sa stratégie.

24.38 Le Ministère a reconnu que la nécessité de disposer de systèmes d'information et de bases de données fiables sur les ressources humaines est un sujet de préoccupation pour toutes les directions générales. Il nous a informés qu'il avait entrepris un grand projet visant à mettre au point un nouveau système d'information sur les ressources humaines, capable de fournir des renseignements fiables sur les processus clés, comme la dotation, la classification et les examens du rendement, de même que d'autres données sur les employés.

24.39 La Direction aura besoin de tenir des données sur le lieu de travail, le groupe professionnel et le niveau et les années de service des employés qui quittent leur poste ou prennent leur retraite. Elle doit aussi consigner le nombre d'employés promus à des postes ailleurs au Ministère, de même que leur niveau.

24.40 La Direction peut utiliser les données sur les pertes d'employés pour orienter des stratégies de maintien en fonction, des activités de recrutement et des structures de classification et de rémunération. La surveillance des statistiques sur le maintien en fonction est un élément essentiel de la planification des ressources humaines.

La Direction n’a pas élaboré de stratégie d’ensemble pour la dotation

24.41 La Direction connaît depuis 1994 les problèmes que posent les ressources humaines. Elle a organisé de nombreuses discussions, et a rédigé et fait circuler des documents qui exposent divers sujets de préoccupation. En voici des exemples.

- En 1994, la Direction a reconnu dans son plan d’activités provisoire qu’elle avait besoin d’un plan des ressources humaines pour cerner les besoins en dotation et pour recruter, sélectionner, former et encadrer des employés qualifiés. Une ébauche de stratégie d’observation et d’exécution, préparée pour la Direction en 1996, a fait ressortir la nécessité de se pencher sur plusieurs questions liées aux ressources humaines, entre autres l’établissement de profils de compétence, la révision des programmes de formation et l’élaboration de nouveaux cours destinés à combler les lacunes du côté des connaissances et des compétences.

- À la fin de 1996, la Direction générale a lancé un projet visant à déterminer les connaissances, les compétences, les schémas de carrière et les besoins en formation des employés afin d’établir une approche intégrée de gestion de ses ressources humaines.

- En juillet 1997, les directeurs de division de la Direction ont rédigé un document provisoire sur les problèmes de dotation. Selon ce document, bien qu’un grand nombre d’employés aient posé leur candidature à des postes de gestionnaire et de conseiller, très peu d’entre eux possédaient une expérience approfondie des règles fiscales internationales. Le document précise en outre que les employés des bureaux des services fiscaux qui possèdent de l’expérience dans le domaine des règles fiscales internationales ne se portent pas souvent candidats pour les postes de l’Administration centrale. Il y est de plus admis que les candidats retenus pour les postes vacants peuvent tout de même avoir besoin de beaucoup de formation et de perfectionnement. Selon le document, à cause des besoins des programmes d’impôt nationaux et du fait que la Direction joue souvent le rôle d’« école de perfectionnement » pour les jeunes les plus doués de la Direction générale, un grand nombre des meilleurs employés de la Direction sont promus à des postes ailleurs au sein du Ministère. Le document fait ressortir la nécessité de posséder des connaissances techniques spécialisées à l’Administration centrale et dans les bureaux des services fiscaux, et il recommande de continuer à recourir à des mesures de dotation provisoires, notamment à des détachements, à des affectations de perfectionnement, à des nominations à titre intérimaire et à des affectations temporaires.

24.42 On nous a informés qu’en avril 1998, la Direction générale avait créé un comité chargé de définir les « principes et paramètres clés » d’une stratégie d’ensemble en matière de ressources humaines. Le 8 octobre 1998, nous avons appris ce qui suit.

- La plupart, mais non la totalité, des paramètres clés de la stratégie ont été définis. Nous avons exprimé le désir d’en prendre connaissance, mais rien ne nous avait été soumis le 11 octobre 1998.

- En septembre 1998, un contrat a été adjugé à un bureau de spécialistes pour l’établissement de profils de compétence.

- La mise au point d’un système d’inventaire des compétences des employés a été interrompue.

- Les résultats d’une étude démographique de l’effectif de la Direction générale devaient paraître en novembre 1998.

- La Direction générale était en train d’élaborer quatre nouveaux programmes de formation et de perfectionnement en vérification, qui devaient constituer les « bases » nécessaires à la résolution des problèmes de recrutement et à la gestion proactive des besoins à long terme en matière de ressources humaines.

24.43 Bien que ces mesures soient de nature à atténuer certains des problèmes exposés au paragraphe 24.41, nous craignons qu’elles ne constituent qu’une solution fragmentaire, et qu’elles ne s’inscrivent pas dans un plan d’ensemble des ressources humaines. C’est particulièrement inquiétant du fait que la Direction compte accroître de 60 p. 100 son effectif à l’Administration centrale (qui passera de 80 à 129 employés) au cours des sept prochains mois.

Conclusion et recommandations

24.44 Notre examen de la gestion des ressources humaines à la Direction de l'impôt international nous a permis de relever des problèmes qui limitent la capacité de la Direction de s'acquitter de ses responsabilités et de gérer les risques que présentent en elles–mêmes les opérations internationales pour l'assiette fiscale du Canada. Bien qu'elle soit consciente de ces problèmes depuis un certain nombre d'années, la Direction est encore en train d'élaborer un plan et des stratégies d'ensemble en matière de ressources humaines, reliés à son plan d'activités, pour les prochaines années.

24.45 En septembre et octobre 1998, la Direction a amorcé un certain nombre de mesures qui, elle l'espère, résoudront certains des problèmes relevés. Il ne s'agit cependant que d'une solution fragmentaire, qui ne résout pas le problème fondamental.

24.46 À notre avis, si aucune mesure urgente n'est prise pour régler ces questions, la capacité de Revenu Canada de gérer les risques que les opérations internationales présentent pour l'assiette fiscale du Canada s'en trouvera diminuée.

24.47 Si le Parlement approuve la création projetée de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le Ministère deviendra un employeur distinct et assumera la plupart des responsabilités liées à la gestion des ressources humaines, qui sont actuellement partagées avec les organismes centraux. En l'absence d'un plan et de stratégies d'ensemble en matière de ressources humaines qui soient reliés au plan d'activités de la Direction, la création de l'Agence ne constituera pas comme telle la solution aux problèmes exposés dans le présent chapitre. Il importe que l'analyse, la planification et la mise en œuvre des initiatives voulues au chapitre des ressources humaines se fassent au plus tôt pour que la Direction puisse assurer la protection de l'assiette fiscale du Canada.

24.48 Revenu Canada devrait veiller à ce que la Direction de l'impôt international :

- **prépare, pour la gestion des ressources humaines, un plan d'ensemble relié à son plan d'activités;**

- **élabore et applique une stratégie d'ensemble en matière de dotation pour s'assurer de disposer d'un effectif complet répondant aux normes de continuité, de compétence, de rendement au travail et de qualité qui sont essentielles pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités;**

- **dispose d'un système d'information sur les ressources humaines, qui offre des renseignements fiables sur les processus clés comme la dotation, la classification et le rendement.**

Réponse du Ministère :

1. Préparation, pour la gestion des ressources humaines, d'un plan d'ensemble relié au plan d'activités.

Nous sommes d'accord qu'il est important de lier la planification des activités à la planification des ressources humaines. Avec la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le lien entre les plans d'activités et ceux des ressources humaines sera renforcé et fera davantage partie intégrante du processus de planification globale du Ministère. Veuillez consulter le Plan d'action du Ministère, à la fin du chapitre, pour obtenir des renseignements supplémentaires à ce sujet.

2. Élaboration et application d'une stratégie d'ensemble en matière de dotation pour s'assurer de disposer d'un effectif complet répondant aux normes de continuité, de compétence, de rendement au travail et de qualité qui sont essentielles pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités.

Comme l'a noté le vérificateur général, la Direction de l'impôt international a reconnu la nécessité de se pencher sur les problèmes particuliers des ressources humaines qui se posent dans le secteur de l'impôt international et a pris des mesures pour régler un certain nombre de questions. Le Plan d'action du Ministère, qui se trouve à la fin du chapitre, décrit les activités clés entreprises pour trouver des solutions à ces problèmes.

À long terme, le Ministère aura, à titre d'Agence, plus de latitude pour adapter les stratégies des ressources humaines aux besoins précis des activités. La possibilité d'établir de nouveaux systèmes de classification et de nouveaux taux de rémunération, de rationaliser les processus de dotation ainsi que de négocier des conventions collectives en fonction des priorités et des besoins de l'Agence et de ses syndicats permettra d'accroître la capacité d'attirer et de retenir le personnel clé.

3. Mise en œuvre d'un système d'information sur les ressources humaines, qui offre des renseignements fiables sur les processus clés comme la dotation, la classification et le rendement.

Ce besoin important sera satisfait dans le cadre du projet du Système administratif d'entreprise, qui est actuellement en voie de mise en œuvre au Ministère. Veuillez consulter le Plan d'action du Ministère, à la fin du chapitre, pour obtenir des renseignements supplémentaires à ce sujet.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification était de déterminer si les pratiques de gestion des ressources humaines permettent à la Direction de l'impôt international de Revenu Canada de gérer les risques que présentent en elles–mêmes les opérations internationales pour l'assiette fiscale du Canada.

Étendue

Nous avons limité notre vérification à la gestion des ressources humaines de la Direction. La vérification a été réalisée à l'Administration centrale et dans divers bureaux des services fiscaux de Revenu Canada. Nous ne nous sommes pas penchés sur les activités du Bureau international des services fiscaux.

Critères

La Direction de l'impôt international de Revenu Canada devrait avoir en place des politiques, des systèmes, des processus et des méthodes convenables pour attirer et maintenir en fonction suffisamment de personnes avec les compétences voulues, et pour leur offrir un environnement propice à l'apprentissage et au travail.

Méthode

Nous avons interrogé des fonctionnaires du Ministère et des spécialistes du secteur privé, et nous avons examiné les documents, les dossiers et les données statistiques appropriés.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeurs principaux : Barry Elkin et Jamie Hood
Directrice : Marial Stirling

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Barry Elkin.

Revenu Canada a fourni le plan d'action suivant avec sa réponse à nos recommandations (voir le paragraphe 24.48)

LE PLAN D'ACTION DU MINISTÈRE

Revenu Canada a un programme d'impôt international qui intègre tous les changements qui surviennent afin de rester efficace et efficient. Au cours des dernières années, ce programme a fait l'objet d'une vaste restructuration et d'une croissance importante de sorte que le Ministère peut continuer de relever les nombreux défis que posent l'intensification de la concurrence des entreprises canadiennes et la protection de l'assiette fiscale de notre pays.

Le vérificateur général s'est penché sur la gestion des ressources humaines de la Direction de l'impôt international et a formulé un certain nombre de recommandations pour faire face aux problèmes qu'il a soulevés dans son rapport. Le Ministère prend actuellement, ou se propose de prendre, les mesures énumérées ci-dessous pour donner suite aux recommandations du vérificateur général.

Préparation, pour la gestion des ressources humaines, d'un plan d'ensemble relié au plan d'activités.

Dans le contexte des préparatifs en vue du passage au statut d'Agence, le Ministère s'est engagé sur la voie d'un processus intégré de planification qui rapprochera davantage la gestion des ressources humaines et la planification opérationnelle. Il a pris l'engagement d'adopter un plan d'activités dont une stratégie de gestion des ressources humaines fera partie intégrante. Les directions générales soumettront des plans d'activités à l'appui de ce processus. La Direction de l'impôt international deviendra une composante du plan d'activités de la Direction générale de la validation, de l'exécution et des recherches sur l'observation.

Le Ministère élaborera un plan d'activités, dont une stratégie de gestion des ressources humaines, en se fondant sur le nouveau processus intégré de planification du Ministère d'ici le printemps de 1999.

Élaboration et application d'une stratégie de dotation pour s'assurer de disposer d'un effectif complet répondant aux normes de continuité, de compétence, de rendement au travail et de qualité qui sont essentielles pour pouvoir s'acquitter de ses responsabilités.

La Direction générale de la validation, de l'exécution et des recherches sur l'observation a entrepris un certain nombre d'activités qui sont exposées ci–dessous pour accroître encore plus ses chances d'attirer et de retenir des employés compétents et professionnels, pour s'assurer que les employés ont les compétences et les connaissances nécessaires pour répondre à la demande future et pour accélérer le processus de dotation. Voici les activités.

- Une étude démographique est en cours.
- L'élaboration de profils de compétence a commencé.
- Un programme de recrutement et d'apprentissage a été mis au point.
- Un programme de perfectionnement accéléré à l'intention des agents sera lancé au début de l'exercice 1999-2000.
- Un programme de stagiaires en validation et en exécution, de même que dans le domaine des enquêtes pour les directeurs adjoints sera introduit au début de l'exercice 1999-2000.
- Un programme de perfectionnement professionnel autonome est prévu pour l'an 2000.
- Des répertoires de candidats préqualifiés pour les vacances prévues contribueront à réduire les délais de dotation.

Pour composer avec la croissance imposante des ressources, des mesures ont déjà été prises pour doter les postes vacants et récemment créés. La Direction prévoit terminer la dotation de ces postes en 1999.

Mise en oeuvre d'un système d'information sur les ressources humaines, qui offre des renseignements fiables sur les processus clés comme la dotation, la classification et le rendement.

Le Système administratif d'entreprise, un projet à l'échelle du Ministère, qui vise à répondre aux besoins de Revenu Canada en matière d'information financière et sur les ressources humaines, est en cours. La composante des ressources humaines intégrera une qualité supérieure d'information sur les ressources humaines et de bases de données sur les processus clés de gestion des ressources humaines comme la dotation, la classification, l'examen du rendement et de l'information sur les employés. La mise en oeuvre est prévue pour le 1er avril 1999.

La formation sur la première phase des systèmes administratifs ministériels commencera en février 1999.

Chapitre 25

Transports Canada

Les investissements dans les routes

Table des matières

	Page
Points saillants	25-5
Introduction	25-7
Transports Canada a investi 1,6 milliard de dollars dans les routes provinciales et territoriales	25-7
Objet de la vérification	25-10
Observations et recommandations	25-10
Établissement des initiatives d'investissement dans les routes	25-11
La politique nationale des transports routiers n'a pas changé depuis 25 ans	25-11
Transports Canada ne s'acquitte pas des obligations qui lui incombent à titre de coordonnateur principal	25-13
Lacunes relevées sur le plan de l'information communiquée aux décideurs concernant les programmes d'investissement	25-15
Les directives du gouvernement ne sont pas respectées	25-16
La gestion des mécanismes de financement de rechange est inadéquate	25-17
Gestion des programmes et administration des ententes	25-21
Le personnel chargé de gérer et d'administrer les programmes d'investissement dans les routes est très restreint	25-21
Il y aurait lieu d'améliorer la conception des ententes fédérales–provinciales	25-23
Lacunes des systèmes d'information de gestion financière	25-25
Transports Canada donne peu, voire pas du tout, de directives aux fonctionnaires fédéraux qui font partie des comités de gestion	25-26
Il y a manque de rigueur dans l'examen fédéral concernant l'approbation des projets	25-26
On constate un manque d'information sur la sécurité lors de l'approbation des projets	25-27
Les représentants fédéraux qui font partie des comités de gestion ne s'assurent pas que les projets répondent à des normes précises	25-28
Le gouvernement fédéral joue un rôle essentiellement passif pour ce qui est de l'examen des marchés et de l'approbation des paiements	25-29
Les comités de gestion ne satisfont pas à l'exigence de présentation de rapports sur les projets	25-30

Nécessité de renforcer la surveillance des questions environnementales 25-30

Rapports au Parlement 25-32

L'évaluation des programmes reste à faire 25-32

Le rapport annuel sur l'état des transports améliore la reddition de comptes au Parlement 25-32

Conclusion 25-33

À propos de la vérification 25-35

Pièces

25.1 Investissement de Transports Canada, par programme, de 1987-1988 à 1996-1997 (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport.) 25-7

25.2 Objectifs des programmes fédéraux–provinciaux–territoriaux d'investissement dans les routes 25-8

25.3 Réseau routier national du Canada (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport.)25-12

25.4 Investissement de Transports Canada dans le contexte de l'ensemble des investissements fédéraux dans les routes, de 1987-1988 à 1996-1997 (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport.) 25-14

25.5 Cadre de responsabilités (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport.) 25-22

25.6 Rôles et responsabilités du comité de gestion 25-23

25.7 Éléments de la gestion financière 25-24

Annexe - Programmes fédéraux d'investissement dans les routes 25-37

Pièce A.1 Investissement dans les routes de Transports Canada, par province et territoire, de 1992-1993 à 1996-1997 (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport.) 25-37

Pièce A.2 Ententes fédérales–provinciales–territoriales sur les routes : périodes couvertes 25-39

Pièce A.3 Subventions et contributions : une comparaison (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport.) 25-38

Transports Canada

Les investissements dans les routes

Points saillants

25.1 Au cours des dix dernières années, Transports Canada a consacré environ 1,6 milliard de dollars à des travaux sur les routes provinciales et territoriales. Au moment de notre vérification, le Ministère participait à 24 ententes pluriannuelles de partage des coûts établies avec les provinces et les territoires dans le cadre de ses divers programmes d'investissement dans les routes. Au cours des cinq dernières années, les dépenses annuelles totales effectuées au titre de ces programmes ont atteint en moyenne plus de 200 millions de dollars.

25.2 L'administration de chacune des ententes établies dans le cadre des programmes d'investissement dans les routes relève d'un comité formé d'un fonctionnaire fédéral et d'un fonctionnaire provincial. Les quatre employés ministériels qui représentent les intérêts du gouvernement fédéral au sein de ces comités ont reçu peu de soutien de la part de Transports Canada pour orienter et faciliter leur travail, ou n'en ont pas reçu du tout.

25.3 Lorsque nous avons analysé le rendement de Transports Canada en matière de gestion et d'administration de ses programmes d'investissement dans les routes, nous avons décelé un certain nombre de lacunes importantes. Le Ministère gère et administre ceux–ci comme s'il s'agissait de programmes de subventions plutôt qu'en fonction de ce qu'ils sont en réalité, à savoir des programmes de contributions (ces derniers exigent que l'aide financière soit fonction du rendement et du respect des dispositions de l'entente pertinente). Nous avons constaté l'absence de plusieurs pratiques liées à une saine gestion financière. Nous avons en outre relevé des lacunes en ce qui a trait à l'information communiquée aux décideurs à l'appui des nouveaux programmes proposés. Notamment, l'information relative à l'état des routes n'a pas été communiquée correctement; le Ministère n'a pas évalué, au niveau de décision stratégique, les répercussions environnementales possibles des programmes proposés concernant les routes, alors qu'il était tenu de le faire. Il n'a en outre signalé aucun des mécanismes de financement de rechange utilisés par les provinces ni évalué les répercussions de ceux–ci sur les ententes usuelles relatives au partage des coûts.

25.4 De plus, comme les examens préalables et la surveillance sur les questions environnementales des projets manquaient de rigueur et étaient peu documentés, nous ne pouvions pas conclure que Transports Canada s'était acquitté de ses responsabilités environnementales législatives lors de l'évaluation (examen préalable) de chacun des projets. Qui plus est, nous avons constaté que dans bon nombre de cas, contrairement aux exigences de la loi, les paiements avaient été faits avant que les examens préalables environnementaux n'aient été achevés.

25.5 En dépit des centaines de millions de dollars que Transports Canada a investis dans les routes au cours des dix dernières années, il n'a encore effectué aucune évaluation de ses programmes d'investissement dans ce domaine. La reddition de comptes au Parlement doit être améliorée.

25.6 Transports Canada est à une croisée de chemins. Les provinces pressent le gouvernement fédéral de renouveler ou de confirmer sa position sur les investissements dans les routes. Le ministre des Transports affirme qu'il faut mettre à jour la politique nationale actuellement en vigueur concernant les routes. Transports Canada doit réexaminer la politique nationale des transports routiers et faire des recommandations au gouvernement s'il y a lieu.

Introduction

Transports Canada a investi 1,6 milliard de dollars dans les routes provinciales et territoriales

25.7 Depuis l'achèvement de la route transcanadienne, Transports Canada est le principal organisme du gouvernement fédéral au chapitre de l'investissement dans les routes provinciales et territoriales. Le Ministère s'acquitte de cette tâche par l'intermédiaire d'une série de programmes ad hoc. Au cours des dix dernières années, il a consacré approximativement 1,6 milliard de dollars à des travaux sur les routes provinciales et territoriales (voir la pièce 25.1). Au moment de notre vérification, Transports Canada participait à 24 ententes pluriannuelles de partage des coûts établies avec les provinces et les territoires, dont la majorité étaient liées à sept programmes d'investissement dans les routes. La pièce 25.2 fournit des renseignements généraux sur les objectifs des programmes. Ces programmes d'investissement sont en fait des programmes de contributions : l'obtention d'une aide financière fédérale est fonction du rendement ainsi que du respect des dispositions de l'entente fédérale–provinciale pertinente. (L'annexe du présent chapitre contient des renseignements plus détaillés sur ces programmes d'investissement dans les routes et sur la distinction entre les subventions et les contributions.)

Pièce 25.1 n'est pas disponible, voir le Rapport.

Pièce 25.2

Objectifs des programmes fédéraux–provinciaux–territoriaux d'investissement dans les routes

Programme stratégique d'amélioration du transport (PSAT)	
Ontario	Améliorer l'efficience, favoriser la sécurité, appuyer le développement industriel, encourager le tourisme, améliorer l'accès des producteurs aux marchés, rehausser le niveau de service.
Territoires du Nord–Ouest	Améliorer l'efficience, favoriser la sécurité, appuyer le développement industriel, encourager le tourisme, améliorer l'accès des producteurs aux marchés, rehausser le niveau de service.
Programme stratégique d'amélioration des routes (PSAR)	
Yukon	Améliorer l'efficience, rehausser le niveau de service, appuyer le développement économique (les mines et le tourisme en particulier), favoriser la sécurité.
Colombie–Britannique	Améliorer l'économie, accroître la capacité, rehausser la sécurité, réfection de routes.
Alberta	Augmenter le niveau de service, réduire les temps de déplacement et les coûts d'exploitation des véhicules, stimuler l'économie de l'Ouest dans les domaines du tourisme, du transport des biens et des services et de la mise en valeur des ressources naturelles, réduire directement le nombre d'accidents et de décès sur les routes, diminuer le coût des dommages aux biens, créer des emplois.
Saskatchewan	Améliorer l'efficience, favoriser la sécurité, soutenir le développement industriel, appuyer le tourisme, améliorer l'accès des producteurs aux marchés, rehausser le niveau de service.
Manitoba	Corriger des goulots d'étranglement cruciaux, favoriser la sécurité, soutenir le développement industriel, améliorer l'accès des producteurs aux marchés, améliorer l'efficience, encourager le tourisme.
Québec	Rehausser l'efficience et la sécurité, améliorer la compétitivité et le développement économique, créer des emplois.

Nouveau–Brunswick	Augmenter le niveau de service, réduire les temps de déplacement et les coûts d'exploitation des véhicules, stimuler l'économie du Canada atlantique dans le domaine du tourisme, du transport des biens et des services et de la mise en valeur des ressources naturelles, réduire directement le nombre d'accidents et de décès sur les routes, diminuer le coût des dommages aux biens, combler les lacunes actuelles des composantes structurelles des revêtements des routes et des ponts routiers pour améliorer la qualité du roulement, créer des emplois.
Nouvelle–Écosse	Augmenter le niveau de service, réduire les temps de déplacement et les coûts d'exploitation des véhicules, stimuler l'économie du Canada atlantique dans le domaine du tourisme, du transport des biens et des services et de la mise en valeur des ressources naturelles, réduire le nombre d'accidents et de décès sur les routes, diminuer le coût des dommages aux biens, créer des emplois.
Terre–Neuve	Réduire les temps de déplacement et les coûts d'exploitation des véhicules, stimuler l'économie du Canada atlantique dans le domaine du tourisme, du transport des biens et des services et de la mise en valeur des ressources naturelles, créer des emplois, réduire le nombre d'accidents et de décès sur les routes, diminuer le coût des dommages aux biens, combler les lacunes actuelles des composantes structurelles des revêtements et des ponts routiers, et enfin, améliorer la qualité de roulement.
Programme d'amélioration routière (PAR)	
Nouvelle–Écosse	Améliorer l'efficience, poursuivre les efforts de construction de routes carrossables en tout temps; fournir des liens avec les principales routes périphériques et desservir les petites collectivités et les secteurs de ressources.
Nouveau–Brunswick	Améliorer la capacité de circulation et la sécurité des routes, mettre à niveau les principales routes, corriger les problèmes de congestion urbaine et d'itinéraire des camions, favoriser le tourisme, améliorer le transport des produits forestiers bruts, combler les lacunes structurelles et les problèmes des revêtements, et améliorer la qualité de roulement, la solidité et la capacité de circulation ainsi que la sécurité des routes.
Programme d'aide de transition au transport des marchandises dans la Région atlantique (PTMA)	
Nouveau–Brunswick Nouvelle–Écosse Île–du–Prince–Édouard Terre–NeuveQuébec	Dans le cadre du PTMA, les objectifs pour les cinq provinces sont les suivants : améliorer l'efficience et l'accès des producteurs aux marchés, rehausser le niveau de service.
Programme d'amélioration routière - Accord de raccordement permanent (RP)	
Nouveau–Brunswick	Accroître la capacité de circulation, rehausser la sécurité routière.
Île–du–Prince–Édouard	Accroître la capacité de circulation, rehausser la sécurité routière, déménager des installations.
Entente Canada - Terre–Neuve sur les routes régionales (ERR)	
Terre–Neuve	Mettre sur pied un réseau de transport complet et efficace, contribuer au financement de la route transcanadienne à Terre–Neuve.
Entente Canada - Terre–Neuve sur la route transcanadienne (RT)	
Terre–Neuve	Mettre sur pied un réseau de transport complet et efficace, contribuer au financement de la route transcanadienne à Terre–Neuve.
Construction des deux viaducs Henri–Bourassa	

Montréal	Construire les viaducs « Albert–Hudon », entre les rues Albert–Hudon et Pascal–Gagnon, et « Boulevard Marien », près du boulevard du même nom.
Entente sur les routes du Québec (Outaouais)	
Québec	Transférer, de la Commission de la capitale nationale à Transports Canada, l'entente sur le réseau routier avec la province de Québec (Outaouais) afin d'améliorer le réseau routier dans cette région.

Source : Ententes fédérales–provinciales

25.8 Au cours des cinq dernières années, les dépenses fédérales effectuées au titre des programmes mis en oeuvre par Transports Canada en matière d'investissement dans les routes ont atteint en moyenne plus de 200 millions de dollars par année. Selon les estimations, les dépenses annuelles à ce chapitre seront d'au moins 150 millions de dollars en moyenne jusqu'en 2001, et ensuite d'environ 60 millions de dollars par année jusqu'en 2003. Il convient de noter qu'en 1997-1998, les sommes que le Ministère a dépensées au chapitre des routes représentaient une part considérable - soit environ 30 p. 100 - de ses dépenses annuelles nettes de programmes et de fonctionnement.

25.9 Au mois de mars 1998, le Ministère avait déjà dépensé la majorité du budget (plus d'un milliard de dollars) approuvé dans le cadre des programmes en vigueur depuis le début des années 90. Le gouvernement a récemment fourni une aide financière supplémentaire de plus de 150 millions de dollars pour un programme particulier visant deux provinces, prolongeant celui–ci de trois ans; deux autres programmes seront en vigueur jusqu'en 2003.

25.10 Transports Canada et le gouvernement fédéral sont actuellement à une croisée de chemins. Les provinces pressent le gouvernement fédéral de renouveler ou de confirmer sa position sur le financement des projets routiers provinciaux et territoriaux. Malgré la prolongation récente d'un programme particulier, l'objectif ultime du gouvernement fédéral dans ce domaine reste vague.

Objet de la vérification

25.11 Dans l'ensemble, les objectifs de notre vérification étaient de déterminer la mesure dans laquelle Transports Canada s'est acquitté, au cours des cinq dernières années, de la gestion et de l'administration de ses programmes et initiatives d'investissement dans les routes, ainsi que de la reddition de comptes à l'égard de ceux–ci. Nous avons en outre évalué le rendement du Ministère quant aux autres responsabilités qui lui incombent en ce qui a trait à l'ensemble des dépenses fédérales liées aux routes.

25.12 Dans le cadre de notre vérification, nous avons porté une attention particulière aux investissements de Transports Canada dans les routes, y compris un échantillon pris au hasard de 96 projets qui ont été approuvés de 1992-1993 à 1997-1998. Les projets de notre échantillon représentaient plus de 40 p. 100 de la valeur globale des projets qui avaient été financés au cours de cette période dans le cadre des projets routiers du Ministère que nous avons examinés.

25.13 Nous exposons plus en détail les objectifs, 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

25.14 Nous présentons nos observations en fonction des trois grandes catégories suivantes : mise en oeuvre des initiatives d'investissement dans les routes; gestion des programmes et administration des ententes; et reddition de comptes au Parlement. Dans la première partie de la présente section, nous examinons la politique fédérale en

matière d'investissements dans les routes ainsi que l'information communiquée aux décideurs par Transports Canada à l'appui de ces investissements. Dans la deuxième partie, nous étudions le rôle du Ministère et de ses représentants en matière de gestion des programmes et d'administration des ententes qui découlent de ceux–ci. Dans la troisième partie, nous mettons l'accent sur la reddition de comptes au Parlement.

Établissement des initiatives d'investissement dans les routes

La politique nationale des transports routiers n'a pas changé depuis 25 ans

25.15 La politique nationale actuelle du gouvernement fédéral en matière de transports routiers remonte à 1974. Cette politique comporte des directives relatives à la mise en oeuvre et à la gestion des programmes portant sur les routes.

25.16 Dans un document présenté récemment au Comité permanent des transports et au Conseil canadien des partenariats publics–privés, le ministre des Transports a reconnu qu'une politique nationale concernant les routes est en place, sous une forme ou une autre, depuis 1919. Il a cependant mis en doute le bien–fondé de l'approche fédérale–provinciale actuelle en matière d'investissement dans les routes. Le Ministre favorisait l'adoption d'une politique nationale concernant les routes qui serait mieux intégrée et préciserait clairement les attentes et les objectifs des gouvernements fédéral et provinciaux. Il a mentionné en outre que les provinces et les territoires ont à nouveau récemment souligné qu'il faudrait établir une politique globale concernant les routes, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral s'engagerait entre autres à fournir une aide financière à long terme.

25.17 De plus, un certain nombre d'événements importants survenus dans le domaine des transports routiers depuis 1974 ont eu des incidences sur les décisions du gouvernement fédéral en matière d'investissement dans les routes.

25.18 La politique établie en 1974 n'a jamais été modifiée de manière à refléter le concept d'un réseau routier national (voir la pièce 25.3), concept qui a été défini en 1988 dans le cadre d'une étude. Par conséquent, il n'existe aucune politique claire sur la façon dont le Ministère devrait utiliser ce concept pour gérer ses programmes d'investissement. Nous avons constaté que dans certains programmes, les projets ne sont financés que s'ils portent sur le Réseau routier national. Toutefois, cela n'est pas stipulé dans toutes les ententes négociées que nous avons examinées.

Pièce 25.3 n'est pas disponible, voir le rapport.

25.19 De plus, la politique relative aux routes ne tient pas compte de plusieurs autres événements qui se sont produits récemment dans le domaine des transports routiers, dont la dévolution aux provinces et aux territoires de routes appartenant à la Couronne, la décision prise par Transports Canada d'éliminer les subventions et les contributions au transport (comme il l'a indiqué dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 1996-1997) et l'utilisation de nouveaux mécanismes de financement.

25.20 D'autre part, le gouvernement a mis sur pied de nouveaux programmes d'investissement dans les routes, dont il a confié la gestion à Transports Canada, en plus de prolonger des programmes déjà en vigueur à ce chapitre. Puisqu'il n'existe aucune politique claire, nous sommes d'avis que tous ces événements, dont certains semblent avoir des objectifs conflictuels, augmentent le risque que le Ministère prenne des décisions fragmentées, isolées et incohérentes. En fait, comme nous le mentionnons plus loin dans le présent chapitre, nous avons décelé un certain nombre de lacunes lorsque nous avons examiné la façon dont le Ministère gère ces programmes et administre ces ententes. L'absence de directives précises peut avoir contribué à ces lacunes. Étant donné que Transports Canada a déjà consacré plusieurs centaines de millions de dollars à des travaux sur les routes au cours des dernières années et qu'il s'est engagé à y consacrer plusieurs centaines de millions de dollars supplémentaires dans le cadre de programmes qui seront en vigueur jusqu'en 2003, nous sommes manifestement en présence d'une situation préoccupante du point de vue de la gestion efficace des ressources publiques. Sans l'établissement d'une politique à

jour, à notre avis, il y aura un manque de directives pertinentes et adéquates pour mettre en oeuvre et gérer les programmes d'investissement dans les routes de Transports Canada.

25.21 Compte tenu de l'évolution des besoins et des événements récents, Transports Canada devrait réexaminer la politique nationale des transports routiers établie en 1974, pour ensuite faire des recommandations au gouvernement, le cas échéant.

Réponse du Ministère : *Le Ministère reconnaît que toute intervention du gouvernement fédéral dans les futurs programmes routiers doit se faire à l'intérieur d'un cadre d'action plus à jour et stratégique en matière de transport. Transports Canada est en train d'examiner ce cadre, et si le gouvernement croit qu'il faut de nouveaux programmes d'aide financière pour les projets d'améliorations routières, le Ministère cherchera à s'assurer que ceux–ci reflètent les buts de la politique et les objectifs des programmes du fédéral en matière de transport. Entre temps, on prendra des mesures pour traiter plusieurs des observations formulées dans le présent chapitre.*

Transports Canada ne s'acquitte pas des obligations qui lui incombent à titre de coordonnateur principal

25.22 En 1998, Transports Canada fait toujours partie des quelques organismes fédéraux qui investissent des centaines de millions de dollars dans les routes. Notre analyse laisse entendre qu'au cours des dix dernières années, le gouvernement fédéral a investi au total approximativement 3,5 milliards de dollars dans les routes et les ponts au Canada. Parmi les ministères fédéraux qui ont joué un rôle important en matière de gestion, d'exploitation et de subvention des routes interprovinciales, provinciales et municipales, mentionnons Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le ministère du Patrimoine canadien (Parcs Canada), Agriculture et Agroalimentaire Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada. L'ensemble des investissements fédéraux dans les routes et les ponts englobe les contributions accordées en vertu du programme Travaux d'infrastructure Canada, par l'intermédiaire de divers ministères de mise en oeuvre, pour un grand nombre de travaux fédéraux et provinciaux, y compris les routes (voir la pièce 25.4).

Pièce 25.4 n'est pas disponible, voir le rapport.

25.23 Malgré le nombre de participants et les sommes considérables que le gouvernement fédéral a investies dans les routes, les activités réalisées à l'échelon fédéral ne sont pas coordonnées de manière systématique et formelle. En vertu de la politique établie en 1974, Transports Canada est tenu de coordonner les renseignements sur les investissements dans les routes à l'échelon fédéral aux fins d'étude par le gouvernement, et de présider un comité interministériel pour faciliter ce processus. Le comité avait pour tâche de rédiger un rapport annuel exhaustif sur les dépenses fédérales et d'établir des plans pour une éventuelle participation à d'autres projets routiers.

25.24 Cette directive n'a jamais été modifiée, mais le Ministère nous a informés que le comité n'a poursuivi ses activités que jusqu'en 1985, et qu'en raison d'un manque de ressources, le dernier rapport annuel complet publié date de 1990-1991. Compte tenu des sommes importantes que le gouvernement fédéral investit dans les routes, nous jugeons qu'une coordination stratégique demeure nécessaire.

25.25 Le gouvernement a renforcé la fonction de chef de file de Transports Canada. En 1992, lorsqu'il a approuvé l'Initiative stratégique d'investissement en capital (ISIC) de Transports Canada, d'une valeur de 500 millions de dollars, le gouvernement a réitéré le besoin d'intégrer toute l'information sur l'état des routes qui relèvent du gouvernement fédéral et sur le niveau des dépenses fédérales. Cette initiative avait pour but de financer des travaux sur des routes provinciales ainsi que des travaux portant sur des infrastructures appartenant à l'État, comme les routes qui traversent les parcs nationaux. Transports Canada était chargé de présenter au Secrétariat du Conseil du Trésor un rapport annuel sur la situation globale de cette initiative. Les fonds affectés dans le cadre de l'ISIC aux travaux dans les parcs nationaux ont été épuisés dès le printemps de 1998, à l'instar de la plupart des fonds affectés aux travaux sur les routes provinciales. L'initiative est en vigueur depuis cinq ans, mais Transports Canada ne s'est jamais acquitté de son obligation de rendre compte au sujet de la situation globale de cette initiative et ne prévoit pas le faire. D'ici le mois de mars 1999, toutes les ententes établies dans le cadre de cette initiative et encore en vigueur actuellement auront pris fin.

25.26 Depuis 1993, l'Initiative de Transports Canada est la principale source de l'aide financière reçue par Parcs Canada aux fins des travaux d'investissement portant sur les routes des parcs nationaux. L'examen de la composante capital du plan d'activités établi par Parcs Canada pour 1996-1997 à 2000-2001 et les discussions que nous avons tenues avec des représentants officiels de Parcs Canada nous ont permis de constater que, dans le cadre de son processus pluriannuel normal d'exécution des travaux d'investissement, Parcs Canada avait souligné qu'il aurait besoin d'une aide financière supplémentaire pour améliorer les routes de manière à respecter les normes techniques nationales et/ou provinciales minimales, une fois que les fonds provenant de l'ISIC seraient épuisés.

25.27 Voilà le genre d'information que l'on aurait pu s'attendre à trouver dans le rapport concernant la situation globale que Transports Canada devait présenter sur cette initiative. À notre avis, si le gouvernement disposait des renseignements coordonnés envisagés dans la politique de 1974, il pourrait beaucoup plus facilement examiner diverses options et prendre en temps opportun des décisions en matière d'investissement dans les routes en se basant sur un ensemble complet de faits pertinents.

25.28 Nous sommes préoccupés par le fait que le Ministère n'a pas rempli son rôle de chef de file consistant à coordonner et à communiquer des renseignements complets sur la participation du gouvernement fédéral dans le dossier des routes.

25.29 Transports Canada devrait élaborer une stratégie lui permettant de s'acquitter de la fonction de chef de file dont l'a chargé le gouvernement, à savoir coordonner les renseignements sur la participation globale de l'État dans le dossier des routes. Transports Canada devrait également vérifier périodiquement si cette fonction correspond à la situation actuelle et faire, au besoin, des recommandations au gouvernement.

Réponse du Ministère : *Transports Canada établira et présidera un comité interministériel sur les routes, chargé de coordonner l'information sur les dépenses du gouvernement fédéral pour les routes.*

Lacunes relevées sur le plan de l'information communiquée aux décideurs concernant les programmes d'investissement

25.30 Nous avons demandé à Transports Canada de nous montrer l'information qu'il avait communiquée au gouvernement pour aider celui–ci à prendre des décisions concernant le financement de nouveaux programmes d'investissement dans les routes et la prolongation de programmes déjà en vigueur. Nous avons examiné l'information disponible que le Ministère avait présentée à l'appui de l'Initiative stratégique d'investissement en capital de 1992, des diverses prolongations du Programme d'amélioration routière qui avaient été approuvées de 1993 à 1998, et de tout autre programme ministériel d'investissement mis en oeuvre au cours de cette période. Nous avons surtout examiné les documents que le Ministère avait présentés au gouvernement pour obtenir une aide financière aux fins de l'exécution de nouveaux programmes.

25.31 Notre examen a porté sur trois cas particuliers, pour lesquels nous avons déterminé qu'une partie de l'information communiquée aux décideurs était erronée. Nous avons également relevé d'autres lacunes, que nous décrivons dans les paragraphes qui suivent.

25.32 Information sur l'état des routes. Nous avons relevé des lacunes sur le plan de l'information que le Ministère avait communiquée au gouvernement pour aider celui–ci à prendre une décision quant aux trois plus récentes prolongations du Programme d'amélioration routière (en 1995, en 1997 et en 1998), qui ont donné lieu à une aide financière supplémentaire de 200 millions de dollars. Plus particulièrement, nous avons constaté des inexactitudes dans l'information relative à l'état des routes : cette information était susceptible de donner l'impression que les routes en question étaient dans un état très inférieur aux normes nationales minimales et qu'il faudrait dépenser des milliards de dollars pour les rendre conformes à ces normes. Nous remarquons que les estimations fournies par le Ministère représentaient les coûts requis pour rendre les routes conformes non pas aux normes nationales minimales, mais à des caractéristiques de conception et de niveau de service proposées dans le cadre de l'étude sur le Réseau routier national. Le Ministère nous a indiqué qu'autrefois, il utilisait l'expression « normes nationales minimales » dans ses demandes de fonds pour le Réseau routier national, qu'il s'agisse des

normes nationales minimales elles–mêmes ou des caractéristiques proposées en matière de conception et de niveau de service. Nous avons des réserves sur ce point, car il peut y avoir une différence considérable entre les coûts requis pour améliorer les routes selon des critères proposés en matière de conception et de niveau de service et ceux requis pour s'assurer que les routes existantes répondent aux normes nationales minimales.

25.33 De plus, lorsque Transports Canada a demandé des fonds supplémentaires en 1997 et en 1998, il avait mené une étude sur la qualité du Réseau routier national. L'étude n'avait pas évalué les coûts requis pour améliorer les routes jusqu'à les rendre conformes aux normes nationales minimales, mais a conclu que la surface du revêtement sur lequel circule une grande partie du trafic était acceptable sur le plan de la rugosité. Nous avons également noté que, selon la même étude, les routes pour lesquelles des fonds étaient réclamés se trouvaient dans un état bien supérieur au seuil technique communément accepté pour la rugosité d'une surface. L'examen des documents disponibles nous amène à conclure qu'aucun de ces renseignements n'avait été divulgué aux décideurs lorsque ceux–ci se sont penchés sur les deux plus récentes prolongations du Programme d'amélioration routière.

25.34 Nous avons relevé d'autres cas où l'information communiquée par le Ministère sur l'état des routes au Canada était erronée. Dans le rapport annuel qu'il a présenté au Parlement en 1997 concernant l'état des transports au Canada, le Ministère a fourni l'information mentionnée ci–dessus, en y ajoutant une estimation révisée du coût (17 milliards de dollars) de la réfection du Réseau routier national de manière à le rendre conforme à ce qui est décrit dans le rapport comme des « normes techniques et nationales minimales ». Le Ministère signale en outre, dans ce rapport, que l'état global du Réseau routier national ne s'est pas amélioré depuis dix ans. Comme nous l'avons mentionné, le montant estimatif de 17 milliards de dollars correspondait en fait à celui requis pour améliorer les routes selon des caractéristiques proposées en matière de conception et de niveau de service, et non au coût de l'amélioration des routes existantes pour les porter à la hauteur des normes techniques nationales minimales.

25.35 Information sur les projets. L'information communiquée au gouvernement en 1995 à l'appui de la prolongation proposée d'un programme d'amélioration routière, d'une valeur de 49 millions de dollars, indique que le Ministère a demandé cette aide financière en vue de l'exécution de nouveaux projets. Nous avons au contraire constaté qu'une partie de ces fonds était destinée à la réfection de tronçons de routes pour lesquels des fonds avaient déjà été approuvés dans le cadre du même programme. Nous sommes préoccupés par le fait qu'en l'absence d'information suffisante et pertinente sur un projet donné et sur le financement antérieur de celui–ci, le gouvernement risque d'approuver le financement de projets dont les fonds serviront, à son insu, à compenser le dépassement des coûts plutôt qu'à atteindre des objectifs de programme particuliers.

Les directives du gouvernement ne sont pas respectées

25.36 On ne tient pas compte des incidences environnementales. Les investissements dans les routes ont une incidence sur l'environnement : les projets sont susceptibles de contribuer notamment au bruit, à la pollution et au réchauffement de la planète. Depuis l'entrée en vigueur d'une directive du Cabinet à cet effet en 1990, il est obligatoire de procéder à une évaluation des incidences environnementales des politiques et des programmes, au niveau stratégique de prise de décision. L'examen des demandes de financement présentées par Transports Canada concernant les programmes proposés a révélé que le Ministère n'avait pas évalué les incidences environnementales de l'Initiative stratégique d'investissement en capital en 1992, ni celles des autres programmes mis en oeuvre ultérieurement, et qu'il n'en avait pas informé les décideurs.

25.37 Exception relevée quant aux ententes négociées. Nous désirions en outre déterminer si Transports Canada respectait les directives du gouvernement quant aux paramètres des ententes fédérales–provinciales établies dans le cadre de ces programmes - notamment les objectifs, le niveau de financement et les ratios de partage des coûts. Nous avons à la fois étudié les demandes du Ministère et les décisions du gouvernement concernant celles–ci, ainsi que les ententes que Transports Canada a subséquemment négociées individuellement avec des provinces et des territoires. Nous avons constaté que toutes les ententes négociées reflétaient les directives du gouvernement en ce qui concerne les objectifs de programme ainsi que le niveau de financement et les ratios de partage des coûts à respecter pour la durée des ententes.

25.38 Toutefois, au moment où il a approuvé la plus récente prolongation, le gouvernement a ajouté une directive selon laquelle tous les projets doivent faire l'objet d'une analyse coûts–avantages. Cette exigence n'a pas été intégrée à l'entente négociée ultérieurement et le Ministère n'a pas informé les décideurs de ce fait. À la fin de notre vérification, aucun des projets dont le financement avait été approuvé dans le cadre de la plus récente prolongation du programme n'avait fait l'objet d'une analyse coûts–avantages.

25.39 Transports Canada devrait s'assurer que toute l'information qu'il communique aux décideurs sur l'état des routes à l'appui d'une demande de financement de nouveaux programmes a été examinée pour en déterminer l'exactitude et en évaluer le bien–fondé. En l'absence d'une telle information, le Ministère devrait informer les décideurs de ce fait.

Réponse du Ministère : *Transports Canada continuera de fournir aux décideurs l'information la plus actuelle et la plus pertinente disponible sur l'état des routes et sur les besoins économiques, sociaux et environnementaux pour les entretenir et les améliorer; par ailleurs, il inclura au besoin une déclaration sur l'intégralité et la qualité de l'information.*

25.40 Transports Canada devrait respecter toutes les directives du gouvernement, y compris celle selon laquelle le Ministère doit évaluer les incidences environnementales de tous les nouveaux programmes proposés et des programmes en vigueur pour lesquels il y a eu demande de financement supplémentaire. S'il lui est impossible de le faire, il devrait en informer les décideurs.

Réponse du Ministère : *Transports Canada, de pair avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, est en train de mettre ses procédures à jour pour s'assurer que l'on effectue les évaluations environnementales stratégiques des politiques et des programmes ministériels. Le Ministère, dans sa Stratégie du développement durable, s'est aussi engagé à la mise en oeuvre complète des évaluations environnementales stratégiques pour tout nouveau projet de programme comportant des transferts budgétaires directs.*

La gestion des mécanismes de financement de rechange est inadéquate

25.41 Traditionnellement, les gouvernements du Canada ont financé entièrement la construction et l'entretien des routes au moyen de recettes fiscales ou par l'émission d'obligations d'État. C'est en fonction de cette réalité que les gouvernements des paliers fédéral, provincial et territorial ont partagé les coûts des programmes portant sur les routes.

25.42 Puisque les gouvernements assumaient tous les coûts, les principes du partage des coûts étaient appliqués aux plafonds de dépenses, et les coûts que chaque palier de gouvernement était prêt à financer étaient souvent divisés à parts égales entre les intervenants. Les routes étaient des autoroutes sans péage et elles appartenaient aux gouvernements provinciaux ou territoriaux pour une période indéterminée.

25.43 Cependant, en raison des restrictions budgétaires auxquelles elles font face, certaines provinces étudient et mettent en oeuvre, depuis le début des années 90, des mécanismes de financement de rechange dans le but d'entreprendre plus rapidement les travaux de construction, d'amélioration et d'entretien des routes et de réduire les coûts pour les contribuables. Ces mécanismes comportent un grand nombre de caractéristiques. Ils prévoient souvent le recours aux droits d'usage ou de péages directs, mais pourraient aussi englober le transfert de biens publics au secteur privé. Au cours de notre vérification, nous avons étudié les trois cas où Transports Canada avait investi 76 millions de dollars au total dans des routes provinciales qui étaient déjà ou seraient éventuellement soumises à une forme quelconque de système de financement par l'usager, dont la perception de péages.

25.44 Étant donné que, jusqu'en 1998, le gouvernement n'avait établi aucune directive en ce qui a trait aux mécanismes de financement de rechange, nous désirions savoir comment Transports Canada avait abordé la question en général et, plus particulièrement, dans les trois cas à l'étude. Nous avons constaté que le rendement du Ministère laissait à désirer à plusieurs égards importants.

25.45 Le Ministère n'a pas effectué les analyses requises et n'a demandé aucun éclaircissement au gouvernement. Nous avons demandé au Ministère de nous fournir l'analyse des incidences que les mécanismes de financement de rechange étaient susceptibles d'avoir sur la position que le gouvernement fédéral adopte habituellement en matière d'investissement dans les routes. Nous nous attendions au moins à ce que le Ministère ait analysé en temps opportun les incidences de ces dispositions sur divers éléments, notamment :

- l'admissibilité des projets;
- les principes des ententes traditionnelles de partage des coûts;
- les attentes relatives au remboursement des sommes investies par le gouvernement fédéral;
- la cession possible d'infrastructures publiques au secteur privé;
- l'applicabilité au Réseau routier national, qui comprend les principales routes de commerce aux niveaux interprovincial et international.

25.46 Transports Canada nous a informés qu'il n'a terminé aucune analyse globale des incidences possibles des mécanismes de financement de rechange, bien qu'il ait approuvé un projet portant sur une route qui serait à péage, ce dont il avait eu connaissance dès 1993.

25.47 Le Ministère n'a demandé aucun éclaircissement au gouvernement quant à la façon dont il devait procéder relativement aux mécanismes de financement de rechange avant d'établir des ententes fédérales–provinciales dans le cadre des programmes portant sur les routes. Le fait que le Ministère n'ait pas réglé cette question nouvelle en temps opportun est particulièrement inquiétant, car le gouvernement fédéral a approuvé le financement de plusieurs nouveaux programmes d'investissement dans les routes depuis 1992, fournissant ainsi une aide financière fédérale de plus d'un milliard de dollars. Nous avons constaté que la question des mécanismes de financement de rechange n'a été abordée dans aucune des ententes établies avant 1998, même lorsque la prestation d'une aide financière supplémentaire avait fourni l'occasion de modifier ces ententes.

25.48 Mise en oeuvre inadéquate des directives du Ministre. Les provinces sont également d'avis qu'il faut clarifier l'utilisation des recettes tirées des péages, dans le cadre des programmes fédéraux–provinciaux. Vers la fin de 1994 et au début de 1995, deux provinces ont demandé au gouvernement fédéral de préciser sa position sur l'aide financière qu'il prévoyait fournir pour les routes à péage dans le cadre des ententes de partage des coûts établies au titre du Programme stratégique d'amélioration des routes et du Programme stratégique d'amélioration du transport.

25.49 Dans les deux cas, le ministre des Transports a répondu qu'il ne s'opposait pas aux péages à condition que cela n'entraîne pas de modification du ratio de partage des coûts établi dans les ententes négociées. Faisant allusion au cas lié au Programme stratégique d'amélioration des routes, le Ministre a ajouté que toutes les recettes tirées des péages seraient considérées comme des fonds provenant d'une autre source de financement et devraient être consacrées au projet en question.

25.50 En ce qui concerne le même cas, le Ministre a chargé le représentant ministériel qui siège au comité de gestion d'examiner le mécanisme de financement de rechange convenu entre le gouvernement provincial et une tierce partie et de s'assurer que ce mécanisme est conforme aux conditions générales du gouvernement fédéral. Toutefois, cet examen n'a pas été effectué. Le Ministère nous a informés que la province n'avait pas mis l'entente pertinente à la disposition du représentant ministériel aux fins d'examen et d'approbation avant la signature de celle–ci.

25.51 Le représentant ministériel n'a pu respecter la directive du Ministre, mais n'en a pas informé celui–ci et a signé les autorisations de contrat permettant à la province de réclamer une aide financière pour les coûts du projet.

25.52 Il se peut donc que le gouvernement fédéral n'ait aucun moyen de s'assurer que la province investira bien dans le projet toutes les recettes issues des péages. Les ententes que le Ministère a signées par la suite ne reflétaient

pas non plus la directive du Ministre concernant l'utilisation des recettes tirées du péage perçu sur des routes dans lesquelles le gouvernement fédéral a investi de l'argent.

25.53 Dans le cas du Programme stratégique d'amélioration du transport, la province qui a demandé en 1995 des éclaircissements sur l'utilisation des recettes tirées des péages a choisi de ne pas installer de systèmes de péage sur les routes en question.

25.54 **Changement survenu dans la situation après l'octroi du financement.** Dans le troisième cas que nous avons étudié, nous avons découvert qu'au moment où le gouvernement fédéral a approuvé l'investissement, le gouvernement provincial n'avait pas précisé qu'il avait l'intention de percevoir des péages sur les tronçons de route visés. Toutefois, lorsque la province a décidé d'intégrer à une route à péage plus importante les tronçons de route qui avaient été aménagés avec l'aide financière du gouvernement fédéral, on s'est rendu compte que les ententes en vigueur ne procuraient au gouvernement fédéral aucun moyen légal d'influer sur la gestion de son investissement tout au long de la vie utile de la route.

25.55 Une autre province a récemment annoncé son intention d'étudier la possibilité de céder au secteur privé une grande route à péage pour laquelle elle avait obtenu une aide financière du gouvernement fédéral. Il semble qu'aucune disposition des ententes actuellement en vigueur ne protège l'intérêt public en cas de cession d'actifs au secteur privé.

25.56 **Améliorations récentes.** Dans le cadre des deux récentes prolongations de financement du Programme d'amélioration routière, le gouvernement fédéral a interdit l'imposition de péages pour une période de 30 ans, à moins qu'il n'établisse une entente avec le gouvernement provincial quant à la gestion de la contribution fédérale. À la fin de notre vérification, l'une des deux ententes fédérales–provinciales négociées pour financer ces prolongations mentionne cette interdiction. L'autre entente n'est pas encore finalisée.

25.57 Néanmoins, le Ministère n'a toujours pas clarifié sa position concernant la gestion de ses investissements dans le cadre du Programme d'amélioration routière et n'a fourni aucune orientation à ce sujet aux fonctionnaires qui représentent le gouvernement fédéral au sein des comités de gestion. Il est encourageant de voir que certaines mesures ont été prises relativement à cette question, mais nous sommes préoccupés par le fait qu'il pourrait n'être pas possible de mettre l'entente finale en pratique sous sa forme actuelle car elle ne contient aucune disposition visant à en assurer le suivi au cours de la période d'interdiction de 30 ans. En vertu de l'entente, le comité de gestion ne poursuivra ses activités que pendant 18 mois une fois que le programme prendra fin. Qui plus est, cette entente finance des projets qui avaient déjà été financés en vertu d'autres ententes ne comportant aucune interdiction de ce genre. Il est essentiel de préciser quelle entente a préséance sur les autres.

25.58 Nous tenons cependant à souligner qu'en 1997, à la suite d'une recommandation du Comité permanent des transports, le Ministère a chargé un groupe de travail fédéral–provincial–territorial d'étudier l'applicabilité de partenariats publics–privés dans le contexte canadien. Les partenariats publics–privés constituent un mécanisme de financement de rechange qui est généralement fondé sur un principe quelconque de financement par l'usager. Le groupe de travail avait entre autres pour tâche de rassembler des données sur les résultats obtenus à l'échelle mondiale au moyen de partenariats publics–privés, et d'élaborer un précis ainsi que les outils analytiques requis pour étudier la possibilité et la façon de mettre sur pied des partenariats publics–privés dans des situations particulières. Cette étude était toujours en cours au moment où notre vérification a pris fin.

25.59 Le gouvernement est sur le point de prendre des décisions au sujet d'investissements nouveaux. Transports Canada doit préciser la position du gouvernement fédéral sur les mécanismes de financement de rechange. Nous craignons que sans cet éclaircissement, les fonctionnaires qui représentent le gouvernement fédéral au sein des comités de gestion ne puissent difficilement administrer les projets de manière pertinente dans le cadre des diverses ententes. Par ailleurs, quelle que soit la décision que prendra le gouvernement fédéral quant à sa position au chapitre des mécanismes de financement de rechange, le Ministère doit établir les structures et procédures nécessaires pour assurer une mise en application adéquate à long terme de la position du gouvernement fédéral.

25.60 Transports Canada devrait demander des précisions au gouvernement fédéral sur sa position quant au traitement de la question des mécanismes de financement de rechange pour ses programmes d'investissement dans les routes, et sur la mise en application de cette position non seulement aux péages, mais aussi aux mécanismes du même genre en général. Le Ministère devrait se demander s'il y a lieu d'intégrer cette position à toutes les nouvelles ententes fédérales–provinciales portant sur les routes, et devrait prendre les mesures qui s'imposent.

Réponse du Ministère : *Le Groupe de travail fédéral–provincial–territorial sur les partenariats entre les secteurs public et privé, que préside Transports Canada, termine son rapport final et ses études de base. On y décrit entre autres approches comment on pourrait considérer les contributions fédérales aux termes d'une entente de partage des coûts dans le cas d'étude de projets comprenant des revenus de péage. Outre les ententes de partage de coûts, le rapport fait état de nouveaux instruments possibles de coopération fédérale–provinciale–territoriale pour améliorer le Réseau routier national. Le Groupe de travail a discuté de ces approches, mais il devra en parler et négocier encore avec les provinces et les territoires avant que celles–ci se reflètent dans de futures ententes routières fédérales–provinciales–territoriales.*

25.61 Transports Canada devrait fournir aux représentants ministériels des directives en matière de gestion des projets entrepris dans le cadre d'ententes fédérales–provinciales et comportant des mécanismes de financement de rechange. Transports Canada devrait également appuyer ces directives au moyen de pratiques de suivi pertinentes, de manière à en assurer le respect.

Réponse du Ministère : *Les ententes relatives à de futurs projets comportant des mécanismes de financement de rechange renfermeront des clauses précises sur la façon de traiter les dépenses fédérales en vertu de ces mécanismes.*

Gestion des programmes et administration des ententes

25.62 Dans la présente section, nous examinons le rôle que Transports Canada et ses représentants qui agissent au nom du gouvernement fédéral jouent en matière de gestion des programmes et d'administration des ententes. Nous abordons le lien de responsabilité entre ces deux rôles, ainsi que le régime de gestion financière relatif aux contributions gouvernementales que le Ministère administre sous forme d'investissements dans les routes.

Le personnel chargé de gérer et d'administrer les programmes d'investissement dans les routes est très restreint

25.63 Chacune des 22 ententes fédérales–provinciales que nous avons examinées était administrée par un comité de gestion formé d'un fonctionnaire fédéral et d'un fonctionnaire provincial (voir la pièce 25.5). Au cours des cinq dernières années, ces comités ont eu pour tâche d'approuver et de surveiller plus de 600 projets d'infrastructure et d'en faire rapport. Les fonctionnaires fédéraux qui sont membres de ces comités étaient en outre chargés d'approuver plusieurs centaines de contrats de construction relativement à ces projets. Quatre employés de Transports Canada représentent les intérêts du gouvernement fédéral au sein des 22 comités de gestion. Les responsabilités des comités de gestion fédéraux–provinciaux sont précisées dans chacune des ententes et elles sont pratiquement les mêmes pour les deux parties (voir la pièce 25.6).

Pièce 25.5 n'est pas disponible, voir le Rapport.

Pièce 25.6

Rôles et responsabilités
du comité de gestion

Responsabilités du comité de gestion :

- L'examen et l'approbation de toutes les activités de planification nécessaires à la mise en oeuvre de l'entente.
- L'examen et l'approbation de tous les projets nécessaires à la mise en oeuvre de l'entente.
- La modification et la substitution de projets parmi ceux qui sont énumérés à l'annexe B de l'entente.
- La présentation de rapports annuels aux ministres sur les progrès réalisés en vertu de l'entente.
- La détermination de la mesure dans laquelle un marché passé entre la province et des tiers peut être changé sans l'approbation du comité de gestion.
- Les activités de planification, d'évaluation et de communication.
- La surveillance de la préparation et de l'enregistrement, par les provinces, des procès–verbaux officiels de toutes les réunions du comité de gestion et des résumés de décision, ainsi que l'approbation et la signature des procès–verbaux officiels.
- L'approbation des projets en conformité avec les normes acceptées par le comité de gestion (p. ex., normes de construction et/ou d'entretien et normes environnementales).

En outre, en ce qui a trait aux procédures de passation des marchés, le comité de gestion a les responsabilités suivantes :

- L'approbation des procédures de passation des marchés (tous les programmes).
- L'examen des soumissions et l'octroi des marchés au soumissionnaire le plus qualifié et le plus responsable qui présente la soumission la plus basse, sauf s'il est non souhaitable de procéder ainsi (tous les programmes sauf PTMA).
- La réception de chaque appel d'offres et de l'avis portant sur l'heure et le lieu de l'ouverture des soumissions, et participation à l'évaluation des offres (seulement le programme d'amélioration routière (PAR), l'entente sur la route transcanadienne (RT) et l'entente sur les routes régionales (ERR)).

Source : Ententes fédérales–provinciales

25.64 En plus de ces quatre fonctionnaires fédéraux, seulement cinq autres employés de Transports Canada sont chargés de participer directement à la gestion courante des programmes d'investissement dans les routes. Outre la fonction des comités de gestion, les responsabilités relatives à l'exécution des programmes comprennent les suivantes : préparation de présentations au gouvernement aux fins de l'approbation de nouveaux programmes et de la prolongation de programmes en vigueur; élaboration et conception d'ententes fédérales–provinciales; mise en oeuvre de mécanismes de contrôle financier des programmes; gestion de la cession d'infrastructures relevant du gouvernement fédéral; et communication de l'information sur le rendement global des programmes. La Direction des Programmes de surfaces et cessions est l'un des trois secteurs d'activité du Ministère qui portent sur les routes, mais les deux autres secteurs — Politique et Sécurité routière — participent tout au plus très peu à la gestion des programmes d'investissement dans les routes et à l'administration des ententes connexes.

25.65 Compte tenu des responsabilités attribuées à Transports Canada et à ses représentants, il y a lieu de s'inquiéter du fait que le Ministère affecte si peu de ressources à la mise en oeuvre des programmes d'investissement dans les routes. En 1995, par exemple, Transports Canada a mis sur pied le Programme d'aide de transition au transport des marchandises dans la Région atlantique. Depuis la création de ce programme, le Ministère gère cinq nouvelles ententes fédérales–provinciales, y compris 300 nouveaux projets et un grand nombre de nouveaux contrats, alors que les ressources affectées à l'administration des programmes d'investissement dans les routes sont restées sensiblement les mêmes. Nous avons demandé à Transports Canada de nous renseigner sur l'incidence que l'administration de ce financement transitoire avait sur sa capacité d'exécuter ses divers programmes d'investissement, mais le Ministère n'a pu nous fournir aucun document de référence à cet égard.

25.66 Transports Canada devrait examiner ses besoins en ressources et en information sur la gestion financière afin d'assurer un système de gestion efficace pour ses investissements dans les routes et d'instituer, s'il y a lieu, des mesures pour répondre à ces besoins.

Réponse du Ministère : *Transports Canada examinera ses ressources et l'information requise sur la gestion financière et s'assurera d'avoir pris les mesures appropriées pour respecter ses obligations.*

25.67 Nous avons étudié le rendement de Transports Canada en matière de prestation de l'orientation opérationnelle et du soutien technique et administratif nécessaires pour assurer la gestion des programmes et appuyer les représentants fédéraux qui font partie des comités de gestion. Plus précisément, nous avons étudié la façon dont le Ministère a sélectionné et surveillé les projets dans le cadre des diverses ententes fédérales–provinciales, ainsi que la façon dont il a communiqué les résultats dans des rapports. Nous avons choisi un échantillon au hasard de 96 projets, dont 86 étaient des projets de construction.

25.68 Comme nous l'indiquons dans les paragraphes qui suivent, un certain nombre de mécanismes de contrôle financier ont été intégrés aux ententes dans le but de protéger l'intérêt de la Couronne. Nous avons toutefois constaté que les fonctionnaires qui représentent le gouvernement fédéral au sein des comités de gestion ne s'étaient pas acquittés de leur responsabilité consistant à assurer la mise en oeuvre pertinente de ces mécanismes. Nous avons également constaté que Transports Canada ne s'était pas acquitté adéquatement de la responsabilité qui lui incombait de mettre en place le régime requis pour assurer la gestion financière appropriée des programmes d'investissement dans les routes, qui sont en fait des programmes de contributions. La pièce 25.7 résume les principaux éléments d'un régime efficace de gestion financière.

Pièce 25.7

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 déterminés 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.

Source : Bureau du vérificateur général du Canada

Il y aurait lieu d'améliorer la conception des ententes fédérales–provinciales

25.69 Comme nous l'avons déjà souligné, l'une des principales responsabilités de Transports Canada est de concevoir et de négocier des ententes fédérales–provinciales qui fournissent la structure requise pour assurer le contrôle des dépenses ou de l'aide financière approuvées dans le cadre de chacun des programmes.

25.70 La plupart des ententes fédérales–provinciales relatives au financement des projets routiers sont conçues de la même façon. Chacune comporte trois parties principales. Dans la première partie, on précise la somme qui sera dépensée au cours d'un nombre d'années déterminé ainsi que le cadre de contrôle du programme en ce qui a trait,

par exemple, à l'approbation des projets et des contrats, à la vérification des paiements, aux évaluations des projets ainsi qu'à la communication de rapports sur ces derniers. Dans la deuxième partie, on précise les objectifs généraux (voir la pièce 25.2) approuvés par le gouvernement. La troisième partie contient une liste des projets qui seront mis en oeuvre dans le cadre de l'entente. La liste contient des précisions sur le lieu des projets ainsi qu'une description générale des travaux prévus, une estimation du coût total de ceux–ci et les dépenses prévues pour l'année courante.

25.71 Un projet est défini dans les ententes comme une série de tâches énumérées à l'annexe B des ententes. Nous nous attendions à trouver des descriptions claires, concises et complètes de ces tâches, mais nous avons constaté qu'un grand nombre de ces descriptions de projet étaient vagues ou incomplètes. Lorsque des projets avaient déjà été financés dans le cadre d'autres programmes, il n'en était pas fait mention et, dans un cas récent, on ne donnait aucune description de la nature et de l'étendue des travaux qu'il fallait financer.

25.72 Nous nous attendions à ce que Transports Canada ait effectué des analyses adéquates en vue d'appuyer l'estimation des dépenses relatives aux projets, présentée aux ministres aux fins d'approbation dans le cadre de ces ententes. Ces dépenses représentent la somme totale admissible au partage des coûts entre le gouvernement fédéral et la province pour mener un projet donné à terme. Elles allaient de quelques millions à 80 millions de dollars selon les projets — dont l'un visait, par exemple, à « jumeler » un tronçon de route entre deux villes. Le Ministère n'a pu fournir aucun document de référence pour corroborer ces estimations.

25.73 Le Ministère risque par conséquent d'avoir besoin d'une aide financière supplémentaire pour mener les projets à terme, ou de ne pas être capable de financer sa part de tous les projets qui ont été approuvés dans le cadre des ententes. En outre, même s'il était stipulé dans certaines ententes fédérales–provinciales que les coûts de projet dépassant le montant total approuvé dans le cadre d'une entente donnée (dépassement de coûts) ne seraient pas financés, nous avons découvert que dans certains cas un tronçon de route particulier avait été consécutivement financé par l'intermédiaire de divers programmes. Nous remarquons que le Ministère n'a pas informé le gouvernement de cette situation lorsqu'il a réclamé une aide financière supplémentaire.

25.74 En raison de l'état des dossiers ministériels, nous n'avons pu estimer avec précision le coût total de ces tronçons. Toutefois, un financement de plusieurs millions de dollars a été approuvé pour ces projets.

25.75 Le fait de financer les mêmes projets par l'intermédiaire de divers programmes n'a rien de nouveau. L'examen de l'information du Ministère nous a permis de constater que Transports Canada était déjà au courant de cette situation en 1987.

25.76 Transports Canada devrait :

- **analyser convenablement la nature et les coûts estimatifs de tous les projets envisagés, avant de demander l'autorisation requise pour leur exécution;**

- **s'assurer que les ententes fédérales–provinciales décrivent clairement les projets et reflètent les coûts estimatifs véritables pour les mener à terme, de manière à améliorer la capacité du Ministère à effectuer le suivi de ces projets;**

- **détecter et surveiller le dépassement des coûts de tout projet et en rendre compte aux décideurs de façon appropriée.**

Réponse du Ministère : *Transports Canada verra à ce que les ententes à l'avenir donnent plus de détails sur les particularités des projets faisant l'objet de chaque entente. Il fournira plus de renseignements sur le coût des projets pluriannuels et les portions des projets pluriannuels dont le coût est partagé en vertu de l'entente.*

Lacunes des systèmes d'information de gestion financière

25.77 Étant donné le peu d'employés que le Ministère affecte à la gestion et à l'administration d'un si grand nombre d'ententes fédérales–provinciales, de projets et de contrats, nous nous attendions à ce que le système d'information de gestion financière utilisé permette de compenser le manque de ressources.

25.78 Nous avons toutefois constaté que le système d'information de gestion financière de Transports Canada comporte un grand nombre de lacunes. Non seulement ce système n'est–il pas intégré, mais certains documents essentiels — notamment les procès–verbaux de réunions, les analyses effectuées aux fins de l'approbation des projets, les décisions ministérielles, les rapports de suivi, les décisions relatives aux paiements et les résultats des évaluations des incidences environnementales — sont conservés dans divers endroits répartis à l'échelle du Ministère. Dans un grand nombre de cas, les documents étaient introuvables. La procédure qu'utilise le Ministère aux fins de l'extraction de l'information nécessite un traitement très laborieux.

25.79 Les pistes de contrôle de gestion sont inadéquates. Dans le cadre de notre examen des contrôles intégrés aux ententes, nous avons tenté de déterminer la rapidité avec laquelle le Ministère verse les paiements aux provinces. Nous n'avons pu le faire car le Ministère a été incapable de retracer les documents d'autorisation de paiement d'un grand nombre des projets faisant partie de l'échantillon que nous avions sélectionné. Les systèmes d'information de gestion financière du Ministère n'indiquaient pas la date d'approbation du financement ni la date à laquelle le versement des paiements a débuté.

25.80 Qui plus est, la documentation de base — concernant entre autres la nature et l'étendue du projet ainsi que la date de début et d'achèvement des travaux de construction — n'était pas facilement disponible et, dans de nombreux cas, elle ne l'était pas du tout. Compte tenu des centaines de projets et de contrats qui sont financés, nous sommes d'avis que ce type d'information doit être disponible pour favoriser le suivi de ces projets et contrats ainsi que la communication d'information à leur sujet, en temps opportun.

25.81 Transports Canada devrait s'assurer que ses systèmes d'information de gestion financière fournissent une piste efficace de contrôle de gestion, afin que le Ministère puisse administrer les ententes fédérales–provinciales de manière pertinente et montrer par le fait même qu'il a des pratiques de saine gestion.

Réponse du Ministère : *Transports Canada verra à modifier ses systèmes d'information actuels, pour bien administrer les ententes fédérales– provinciales et appliquer de saines pratiques de gestion. Il devra donc rendre l'information sur les dossiers plus facilement accessible en subdivisant les dossiers de son registre central des ententes routières et en modifiant ses ententes et le système informatisé de gestion financière, pour que les provinces fournissent plus d'information financière et technique détaillée sur les projets.*

Transports Canada donne peu, voire pas du tout, de directives aux fonctionnaires fédéraux qui font partie des comités de gestion

25.82 Comme nous l'avons mentionné, les objectifs des programmes fédéraux–provinciaux d'investissement dans les routes ne sont énoncés que dans leurs grandes lignes, comme favoriser le développement régional, la sécurité, l'efficacité, la création d'emplois, la réfection de routes, le tourisme, l'aménagement des ressources, etc. De plus, des ententes fédérales–provinciales prévoient la mise en oeuvre par le Ministère d'un certain nombre de contrôles qui sont également exprimés en termes généraux et ne sont pas toujours évidents. Ces contrôles comprennent l'approbation des processus provinciaux d'appel d'offres pour les marchés relatifs aux projets qui découlent des ententes, la vérification des demandes de remboursement et l'évaluation des projets, ainsi que le processus de traitement des nouvelles questions.

25.83 Compte tenu du fait que c'est Transports Canada qui assume la responsabilité générale en matière de programmes d'investissement dans les routes, nous avons demandé au Ministère de nous fournir tout cadre de référence pouvant aider ses représentants qui font partie des comités de gestion à titre de fonctionnaires fédéraux à

accomplir leur travail. Cependant, le Ministère n'a élaboré aucun critère à cet égard. Même si, au début des années 80, Transports Canada a publié un manuel de procédures, celui–ci est devenu désuet et les fonctionnaires du Ministère ne l'utilisent plus. Les décisions dans tous ces grands domaines sont donc laissées au jugement de chaque fonctionnaire fédéral. Les projets risquent ainsi de faire l'objet d'une surveillance moins rigoureuse et uniforme que ne pourrait le croire le Ministère, et les prises de décisions concernant ces projets pourraient ne pas tenir suffisamment compte des politiques du Ministère et des intérêts fédéraux.

25.84 Transports Canada devrait élaborer un guide à jour à l'intention des fonctionnaires fédéraux qui font partie de comités de gestion, afin d'aider à assurer la pleine prise en considération des politiques du Ministère et des intérêts fédéraux lorsque les comités s'acquittent de leurs responsabilités.

Réponse du Ministère : *Transports Canada estime que les ententes actuelles offrent de bons conseils sur les rôles et les responsabilités du représentant du comité de gestion. Le Ministère toutefois s'est engagé à apporter plus de précisions au comité lors d'ententes futures.*

Il y a manque de rigueur dans l'examen fédéral concernant l'approbation des projets

25.85 Nous avons discuté des éléments sur lesquels se fondait l'approbation, par les fonctionnaires fédéraux, des diverses propositions de projet. Selon notre examen de 96 projets approuvés par les comités de gestion, certaines pratiques fondamentales de gestion n'ont pas été suivies. Nous avons ainsi constaté que la plupart des projets ont été approuvés sans que le fonctionnaire fédéral n'analyse sérieusement la mesure dans laquelle ils appuieraient les objectifs de programme. Il n'y a aucune preuve que l'approbation des projets ait fait l'objet d'un ordre de priorités selon une analyse des besoins, une évaluation de la durabilité économique, une étude des incidences environnementales, une analyse coûts–avantages ou en fonction d'une amélioration de la sécurité ou de tout autre critère. En outre, lors de notre vérification, aucun dossier fédéral n'a montré de preuve de refus d'un projet par les fonctionnaires fédéraux.

25.86 Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 25.38, le gouvernement a récemment donné pour directive à Transports Canada de soumettre à une analyse coûts–avantages tous les projets qui font partie du Programme d'amélioration routière. Nous appuyons cette démarche. Nous estimons en effet qu'une telle analyse serait utile pour établir l'ordre de priorité des projets et pour optimiser les maigres fonds à investir. Nous avons demandé au Ministère de nous fournir les résultats des analyses coûts–avantages à l'égard de tous les projets récemment approuvés dans le cadre du Programme d'amélioration routière. Toutefois, à la fin de notre vérification, aucune analyse du genre n'avait été effectuée.

25.87 Même si des centaines de millions de dollars ont été investis dans les routes, ni Transports Canada ni les fonctionnaires fédéraux membres des comités de gestion n'ont recueilli des renseignements sur la durabilité économique des investissements. Ces renseignements pourraient porter, par exemple, sur les coûts d'entretien et de remplacement de l'infrastructure achevée ainsi que sur la capacité des économies régionales de financer ensuite ces coûts, comme l'exigent les ententes fédérales– provinciales. Ces renseignements pourraient être utilisés par les comités de gestion pour établir l'ordre de priorité des projets; de plus, le gouvernement pourrait s'en servir pour prendre ses décisions en matière de financement.

25.88 Transports Canada devrait veiller à ce que l'approbation des projets suive un processus d'établissement des priorités afin de cerner les choix les plus rentables. Ce processus devrait tenir compte d'un certain nombre de facteurs pertinents, notamment une analyse coûts–avantages.

Réponse du Ministère : *Le Ministère fera en sorte que les réunions du comité de gestion reflètent le détail des discussions sur le processus de sélection de projets.*

On constate un manque d'information sur la sécurité lors de l'approbation des projets

25.89 Nous avons examiné dans quelle mesure Transports Canada avait tenu compte de la sécurité dans ses propositions et décisions d'investissement, et dans quelle mesure les fonctionnaires fédéraux des comités de gestion ont pris en considération la sécurité dans le processus d'approbation et d'établissement des priorités des projets.

25.90 Nous avons constaté que, lors de l'approbation des projets proposés, le Ministère ne disposait souvent d'aucune information sur les répercussions prévues en matière de sécurité.

25.91 Même si l'un des objectifs de toute entente de partage des coûts est l'amélioration de la sécurité, il y a au niveau fédéral un manque grave d'information connexe pour guider les fonctionnaires fédéraux des comités de gestion.

25.92 Nous avons demandé au Ministère, ainsi qu'au fonctionnaire fédéral de chaque comité de gestion pertinent, un rapport sur les tronçons dangereux des routes financées par le gouvernement fédéral. On nous a répondu que ces renseignements n'étaient pas disponibles. Nous avons remarqué que dans chacune des ententes fédérales–provinciales, des fonds sont prévus pour la recherche sur la sécurité afin de faciliter la gestion du programme. À ce jour, aucune recherche d'envergure nationale sur la sécurité n'a été subventionnée en vertu de ces programmes.

25.93 À l'heure actuelle, Transports Canada ne dispose d'aucun plan pour recueillir de l'information sur le nombre d'accidents et de décès selon la localisation, ce qui permettrait au moins de connaître les tronçons les plus dangereux des routes au Canada.

25.94 Les provinces fournissent à Transports Canada des données sur les accidents et incidents routiers. Toutefois, le Ministère s'en sert généralement pour compiler des statistiques sur la sécurité des véhicules et pour résumer les statistiques principales sur les accidents insérées dans ses rapports annuels. À ce jour, le Ministère n'a pas tenté de compiler d'information sur les « points chauds » — ou segments dangereux — des routes. Selon le Ministère, il serait impossible de déterminer les portions dangereuses des routes au moyen des renseignements disponibles sous leur forme actuelle; de plus, cette tâche ne serait pas rentable. Cependant, nous avons appris que les données sur les points chauds existent et qu'elles sont utilisées par d'autres paliers de gouvernement et par d'autres ministères fédéraux pour prendre des décisions relatives aux investissements dans les routes.

25.95 Nous avons constaté que, dans une étude effectuée par Transports Canada en 1993, on avait établi le besoin d'améliorer les données sur la sécurité du Réseau routier national afin de renforcer le processus de prise de décisions. À ce jour, Transports Canada n'a effectué aucune collecte de données sur la sécurité du Réseau routier national.

25.96 Transports Canada devrait définir ses exigences de rapports pour la collecte de données sur les tronçons dangereux et, le cas échéant, s'appuyer sur ces données pour prendre des décisions en matière d'investissement, approuver des projets et établir un ordre de priorité, de même que pour évaluer les résultats des programmes. Dans la mesure où le Ministère obtient ses renseignements des provinces ou d'autres sources, il devrait préciser à ces dernières les paramètres de ses besoins en matière de données.

Réponse du Ministère : *Transports Canada établira des exigences pour la soumission des données, pour recueillir l'information sur les sections de routes dangereuses du Réseau routier national. Le Ministère entreprendra une étude de faisabilité pour valider ces exigences et pour élaborer un plan d'action chiffré relatif à l'établissement d'une base de données, à la collecte, l'entreposage et l'analyse de données.*

Les représentants fédéraux qui font partie des comités de gestion ne s'assurent pas que les projets répondent à des normes précises

25.97 Chaque entente fédérale–provinciale comprend également un autre contrôle important, soit l'obligation, pour le comité de gestion, de donner son accord sur les normes applicables aux projets entrepris par la province ainsi qu'une norme acceptable pour l'entretien des routes financées, une fois les projets achevés. Nous nous attendions à ce que les comités de gestion s'entendent sur de telles normes et restreignent l'utilisation des fonds fédéraux au financement des projets répondant à ces normes. Cependant, nous avons constaté que les comités de gestion ne s'étaient pas encore entendus sur des normes de construction et d'entretien. À l'heure actuelle, ni Transports Canada ni les fonctionnaires fédéraux membres des comités de gestion n'ont recueilli beaucoup de données permettant d'évaluer si les travaux financés ont respecté des normes acceptables.

25.98 Toutefois, nous remarquons que les comités de gestion ont obtenu une certaine assurance en demandant aux provinces de soumettre des affidavits, présentés par des ingénieurs, pour certifier que les projets ont respecté des normes précises — habituellement celles de la province. Malgré cette mesure, nous avons néanmoins constaté que les fonctionnaires fédéraux membres des comités de gestion n'avaient pas mis cette pratique en oeuvre de façon systématique. Seulement 31 des 86 projets de construction examinés sont accompagnés d'un affidavit. Souvent, la province n'avait pas fourni l'affidavit, ou encore n'avait pas pu le faire parce que les fonds étaient épuisés avant la fin des travaux de construction. Comme nous l'avons expliqué au paragraphe 25.73, ces projets sont souvent financés dans le cadre d'ententes et de programmes différents, ce qui rend difficile l'application de ce contrôle.

25.99 Dans chaque cas examiné, les fonctionnaires fédéraux membres des comités de gestion n'avaient pas encore accepté de norme en matière d'entretien, par la province, des segments de route financés par le gouvernement fédéral.

25.100 Transports Canada devrait faire en sorte que les fonctionnaires fédéraux membres des comités de gestion appliquent tous les contrôles prévus dans les ententes fédérales–provinciales, et qu'ils s'entendent sur les normes minimales de construction et d'entretien qui doivent être respectées dans le cadre des projets financés.

Réponse du Ministère : *Transports Canada s'assurera que l'on respecte intégralement les obligations que renferme chaque entente et que l'on corrige les points ambigus décelés.*

Le gouvernement fédéral joue un rôle essentiellement passif pour ce qui est de l'examen des marchés et de l'approbation des paiements

25.101 Pour être octroyé, chaque contrat de tous les projets mis en oeuvre en vertu des nombreuses ententes fédérales–provinciales doit d'abord recevoir l'approbation, par le comité de gestion, du processus d'appel d'offres utilisé par la province. Pour ce qui est des projets examinés, nous avons toutefois constaté que les fonctionnaires fédéraux siégeant aux comités de gestion ne participaient que rarement à l'approbation de ce processus.

25.102 À la fin des années 80, le Ministère a retenu les services d'ingénieurs du ministère des Travaux publics pour examiner systématiquement les procédures provinciales de passation des marchés. Cette pratique a ensuite été abandonnée, mais l'exigence concernant l'approbation du processus d'appel d'offres concurrentiel fait toujours partie des ententes fédérales–provinciales.

25.103 Le processus actuel d'approbation et de modification des contrats est restreint en bonne partie à un seul exercice financier : les chiffres de l'annexe B de l'entente sont ajustés en fonction du montant de chaque contrat et modification, de sorte que le financement respecte le montant total approuvé pour l'entente en vertu du programme. À notre avis, la direction du Ministère et/ou l'administration des contrats n'offrent pas un régime approprié pour contrôler les programmes et surveiller les projets.

25.104 Outre l'approbation des procédures d'appel d'offres, nous avons vérifié le processus ministériel d'évaluation des documents justifiant les demandes de remboursement des provinces.

25.105 Le gouvernement fédéral n'a commencé que récemment à examiner la justification des demandes de remboursement des provinces. Les ententes sont conçues pour permettre aux comités de gestion d'obtenir chaque année une vérification indépendante de l'admissibilité des coûts dont les provinces demandent le remboursement. Même si la plupart des ententes stipulent que ces travaux doivent être accomplis par un vérificateur indépendant, elles ne précisent pas la nature et la portée des vérifications.

25.106 Pour 94 des 96 projets examinés, nous avons constaté que le Ministère avait reçu des provinces l'opinion d'un vérificateur au sujet de l'admissibilité des coûts. Chaque opinion est examinée par le groupe de la vérification interne de Transports Canada pour déterminer si elle correspond aux objectifs de l'entente. En 1997, les vérificateurs internes ont conclu que les opinions reçues des provinces ne divulguaient pas l'étendue des travaux de vérification, ni le concept d'importance relative utilisé, ni la nature des résultats de la vérification, et que seul un examen sur place pourrait attester de la pertinence de la vérification. Nous avons été surpris de constater que les représentants fédéraux n'avaient pas participé à l'établissement de la nature et de la portée des travaux à accomplir en leur nom par les vérificateurs provinciaux.

25.107 À la fin de 1996, le groupe de la vérification interne de Transports Canada a entrepris l'examen des programmes d'investissement dans les routes. De façon générale, l'examen devait déterminer le degré de conformité aux exigences financières stipulées dans les ententes et établir si les dépenses demandées avaient bien trait aux projets approuvés. L'examen devait porter sur la période allant de 1993, année du lancement de la plupart des programmes, à 1998. Le Ministère procède maintenant à la rédaction du rapport de ses travaux. Le groupe de vérification interne a présenté un rapport, à l'état d'ébauche, à la direction des programmes mais les résultats n'étaient pas finaux à la fin de notre vérification.

Les comités de gestion ne satisfont pas à l'exigence de présentation de rapports sur les projets

25.108 Selon les ententes fédérales–provinciales, les comités de gestion doivent préparer, à l'intention du ministre des Transports, des rapports annuels sur l'état d'avancement des projets.

25.109 Nous avons constaté que ces rapports sur le rendement ne sont pas toujours préparés. De plus, lorsque les provinces rédigent ces rapports, les fonctionnaires fédéraux membres des comités de gestion ne les approuvent que rarement car, selon l'un de ces fonctionnaires, il n'y a pas suffisamment de ressources pour procéder à la vérification des renseignements présentés dans les rapports provinciaux.

Nécessité de renforcer la surveillance des questions environnementales

25.110 Tous les projets financés par le gouvernement fédéral comportent l'obligation légale de préparer un rapport d'évaluation environnementale (examen préalable ou étude approfondie) pour déterminer si un projet est susceptible d'avoir des effets environnementaux négatifs importants. Le ministère qui assure le financement doit veiller à ce que l'examen préalable ou l'étude approfondie soit effectué et à ce que le rapport comprenne, entre autres, une description du projet et de son environnement, un résumé des effets environnementaux éventuels et de leur importance, les observations du grand public, le cas échéant, ainsi qu'une liste et une description des mesure d'atténuation nécessaires pour réduire les effets environnementaux négatifs importants. Nous avons tenté d'examiner comment Transports Canada vérifiait si les projets financés en vertu de ses programmes d'investissement dans les routes satisfaisaient à ces exigences et à toute autre exigence environnementale précisée dans les ententes fédérales–provinciales. Notre examen a dû se limiter à 71 projets car le Ministère a été incapable de trouver les rapports d'examen préalable sur les 15 autres projets de construction de notre échantillon.

25.111 Bien que les lois sur l'environnement prescrivent les facteurs à prendre en considération dans l'évaluation environnementale d'un projet, c'est l'autorité responsable qui détermine l'étendue de l'évaluation. Nous nous

attendions à ce que le Ministère dispose d'un cadre de référence pour déterminer la portée des projets de routes, mais nous nous sommes rendu compte que ce n'était pas le cas. De plus, les rapports d'évaluation environnementale (examen préalable) n'étaient pas suffisamment documentés pour montrer la nature et l'étendue des consultations auprès des parties externes ainsi que pour indiquer le fondement sur lequel Transports Canada basait son évaluation des effets environnementaux éventuels. Nous sommes préoccupés par le fait que, en l'absence d'un cadre de référence normalisé, d'une documentation appropriée et de descriptions de projet claires, les évaluations environnementales (examens préalables) pourraient manquer d'uniformité. En outre, il pourrait être impossible d'établir si l'évaluation environnementale a tenu compte de tous les effets éventuels du projet.

25.112 Transports Canada n'effectue pas de surveillance ou de suivi systématique pour vérifier si des mesures adéquates ont bien été prises afin d'assurer le respect des exigences législatives. En outre, une surveillance limitée pendant la construction des projets restreint la capacité de Transports Canada de contrôler la mise en oeuvre des mesures d'atténuation. De plus, s'il ne dispose pas d'un processus systématique de suivi des questions environnementales après la construction, Transports Canada ne peut cerner les dommages environnementaux non prévus ni recueillir les données dont il a besoin pour faire en sorte que les évaluations futures suivent les tendances dans ce domaine en constante évolution.

25.113 Dans plusieurs cas, nous avons constaté que Transports Canada n'avait pas respecté l'exigence consistant à effectuer un examen environnemental préalable avant d'émettre un paiement à l'égard de projets particuliers. Sur les 28 projets pour lesquels Transports Canada a pu retracer le rapport d'examen préalable et la première demande de remboursement approuvée, nous en avons trouvé neuf dont le paiement avait été effectué avant l'achèvement de l'examen préalable.

25.114 Compte tenu de l'absence de documentation adéquate et de rapports sur l'examen environnemental préalable, nous ne pouvons pas conclure que Transports Canada a assumé ses responsabilités en matière d'évaluation environnementale à l'égard des projets examinés, ou déterminer dans quelle mesure il l'a fait.

25.115 Nos observations sur la question de la conformité aux exigences législatives correspondent à celles du chapitre 6 du Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998. Ce chapitre portait sur la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale,* sur le rôle de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, ainsi que sur les pratiques des organismes fédéraux qui effectuent les évaluations en vertu de la *Loi.*

25.116 Transports Canada devrait faire preuve de diligence raisonnable dans la gestion des examens préalables environnementaux des projets faisant partie des programmes d'investissement dans les routes, avec le soutien d'un système adéquat d'information de gestion qui faciliterait le respect des lois environnementales. Un tel système devrait comprendre un mécanisme de surveillance des effets imprévus sur l'environnement afin d'améliorer le processus des évaluations environnementales futures.

Réponse du Ministère : *Transports Canada estime qu'il a respecté intégralement la* Loi canadienne sur l'évaluation environnementale *pour tous les projets entrepris dans ses ententes routières. Il s'est engagé à élaborer un système de gestion central qui documentera complètement sa conformité à la* Loi.

Rapports au Parlement

25.117 Nous avons examiné dans quelle mesure Transports Canada offre au Parlement une reddition de comptes appropriée sous forme de rapports sur les résultats et extrants concernant les dépenses ainsi que sur le rendement ministériel dans l'administration des investissements dans les routes.

L'évaluation des programmes reste à faire

25.118 En vertu des ententes fédérales–provinciales, Transports Canada est habilité à évaluer les programmes et les projets. Cependant, nous avons constaté que seulement 6 des 96 projets examinés ont fait l'objet d'une forme quelconque d'évaluation. Quant à ses programmes d'investissement dans les routes, le Ministère nous informe qu'il n'a pas encore effectué d'évaluation en bonne et due forme.

25.119 L'absence d'évaluations effectuées en temps opportun contribue au manque d'information sur les résultats obtenus au moyen des centaines de millions de dollars consacrés chaque année aux programmes d'investissement dans les routes. Cela signifie également que le Ministère n'a pu tirer de leçon de son expérience ni utiliser, le cas échéant, l'information sur les résultats pour améliorer la conception des programmes d'investissement dans les routes, existants ou nouveaux.

25.120 L'importance de l'évaluation des programmes a été soulignée en 1994 par le sous–ministre de l'époque; ce dernier avait fortement recommandé d'effectuer de telles évaluations avant de procéder à d'autres investissements fédéraux dans les routes.

25.121 De plus, nous avons appris que les programmes récents, qui sont financés au moyen de l'Initiative stratégique d'investissement en capital, ne seront évalués que deux à trois ans après leur achèvement. Le Ministère n'a pas encore élaboré de cadre d'évaluation. Il court donc le risque de manquer des données nécessaires pour effectuer les évaluations.

25.122 Transports Canada devrait définir les paramètres d'évaluation des projets d'investissement dans les routes et établir des procédures pour disposer de l'information dont il aura besoin au moment de procéder à une évaluation en bonne et due forme. Il devrait effectuer les évaluations en temps opportun afin qu'elles puissent servir d'intrants dans le processus de prise de décisions lorsque de nouveaux projets d'investissement seront présentés.

Réponse du Ministère : *Transports Canada préparera un cadre d'évaluation pour tout nouveau programme routier, de manière à pouvoir en contrôler le rendement, et il y aura des données pour l'évaluation d'une politique future.*

Le rapport annuel sur l'état des transports améliore la reddition de comptes au Parlement

25.123 Transports Canada a élargi la portée de l'information qu'il fournit au Parlement sur l'état des transports au Canada, en conformité avec l'obligation de faire rapport en vertu de la *Loi sur les transports au Canada.* Ce rapport rassemble de l'information globale sur les dépenses de capital et d'exploitation consacrées aux routes, par tous les paliers de gouvernement, ainsi que de l'information sur le Réseau routier national, entre autres. Auparavant, l'information présentée au Parlement sur les dépenses fédérales était limitée à celle que l'on trouvait dans les *Comptes publics du Canada*, sous chaque ministère fédéral qui s'occupe des routes. Cette information était fragmentée et désuète. De plus, les autres documents publics faisant partie du processus du *Budget principal des dépenses* offraient une information erratique, fragmentée et souvent incomplète. À ce jour, Transports Canada a publié deux rapports annuels en vertu de la *Loi sur les transports au Canada.*

25.124 Nous voyons d'un oeil favorable les efforts que déploie le Ministère pour fournir une information d'ensemble sur les dépenses liées à la situation des transports. Cependant, en ce qui concerne le transport de surface routier, nous avons constaté de fortes variations touchant la qualité et la fiabilité des données, selon leur source. Parfois, nous avons relevé des renseignements inexacts et incomplets, et dans un cas, une conclusion non justifiée (voir le paragraphe 25.34). Au cours de notre vérification, nous avons demandé au Ministère s'il avait un cadre de référence ou des lignes directrices permettant de vérifier si les renseignements recueillis de diverses sources, l'analyse de ces renseignements et les observations qui en résultent dans le rapport annuel satisfont à des normes minimales de qualité. Nous avons appris que le Ministère n'en avait pas. Ce dernier n'a pas tenté non plus de s'assurer que l'information recueillie est fiable. Le rapport annuel ne fait pas mention de cette restriction.

25.125 Nous avons également relevé, dans les deux premiers rapports annuels, des incohérences en ce qui a trait au genre d'information que le Ministère fournit sur l'état des transports de surface. Nous avons constaté que le Ministère n'a pas déterminé de cadre de référence pour communiquer les renseignements qu'il doit fournir chaque année en vertu de la *Loi* afin de permettre au moins une évaluation, d'une année à l'autre, de l'état de ce mode de transport. En outre, il n'a pas établi les autres renseignements dont il a besoin pour respecter toutes les exigences de la *Loi* en matière de rapports. Néanmoins, compte tenu du fait que la *Loi* est relativement récente, nous pensons que le Ministère a pris quelques bonnes premières mesures pour répondre à ces nouvelles exigences en matière de rapports.

25.126 En outre, nous avons examiné le Rapport sur le rendement de Transports Canada de 1997 pour connaître son rendement en matière d'administration des programmes d'investissement dans les routes. Nous avons toutefois constaté que l'information présentée ne portait que sur les statistiques relatives aux dépenses effectuées dans le cadre des programmes.

25.127 Transports Canada devrait établir un cadre de référence afin d'appliquer des normes minimales de qualité à l'information qu'il incorpore dans le Rapport annuel sur les transports au Canada. Il devrait déterminer l'information qui est nécessaire d'une année à l'autre pour évaluer adéquatement l'état des transports. De plus, le Ministère devrait veiller à fournir au Parlement des renseignements sur son rendement dans la gestion des programmes d'investissement dans les routes.

Réponse du Ministère : *Transports Canada améliore constamment la qualité du Rapport annuel, et l'évaluation qui est en cours renferme un sondage auprès des clients du rapport. Les résultats serviront à augmenter l'utilité du rapport. (Le Ministère précisera au besoin dans le rapport s'il s'agit d'information « préliminaire » ou « estimative ».)*

Conclusion

25.128 Au cours des cinq dernières années seulement, Transports Canada a consacré plus d'un milliard de dollars aux routes provinciales et territoriales au moyen d'une série de programmes ad hoc d'investissement dans les routes. À la fin de notre vérification, la plupart des fonds approuvés dans le cadre des programmes avaient déjà été dépensés. Les provinces ont exercé des pressions considérables afin que le gouvernement fédéral renouvelle ou confirme sa participation aux investissements dans les routes. Comme c'est Transports Canada qui fournit l'information à l'appui d'une telle prise de décisions, ce ministère doit faire en sorte que les données soient précises et prendre en considération les effets environnementaux éventuels ainsi que les répercussions possibles des mécanismes de financement de rechange à l'égard de la participation future du gouvernement fédéral aux investissements dans les routes.

25.129 Notre vérification de la gestion et de l'administration des programmes par le Ministère a révélé de nombreuses lacunes qui, à notre avis, doivent être examinées afin de protéger les intérêts du public en cas de maintien des programmes existants et de mise sur pied de nouveaux programmes.

25.130 Dans l'ensemble, nous avons constaté que Transports Canada gère et administre ses programmes d'investissement dans les routes comme des programmes de subventions plutôt que comme ce qu'ils sont, à savoir des programmes de contributions. Entre autres, il n'a pas exercé les contrôles stipulés dans les ententes en vertu desquelles ces investissements sont faits. Enfin, le Ministère a affecté très peu de ressources à la gestion et à l'administration des programmes et n'a accordé aucun soutien ou presque pour guider et faciliter le travail.

25.131 Même si le Ministère a amélioré sa reddition de comptes au sujet des dépenses consacrées aux routes, nous avons constaté qu'il ne s'était pas acquitté de sa responsabilité en tant que coordonnateur de l'information destinée au gouvernement concernant l'ensemble des dépenses fédérales dans ce domaine.

À propos de la vérification

Objectifs

Notre objectif général était d'examiner le rendement de Transports Canada, au cours des cinq dernières années, en matière de gestion et d'administration de ses programmes et initiatives d'investissement dans les routes, et de présentation de rapports à ce sujet. Nous avons également évalué le rendement du Ministère dans l'exécution de ses autres responsabilités à l'égard de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral consacrées aux routes.

Étendue

Nous avons surtout examiné les éléments suivants de Transports Canada : la qualité de l'information fournie pour la prise de décisions; l'ensemble du régime de gestion des programmes ministériels en matière d'investissement dans les routes; les responsabilités administratives des représentants fédéraux membres des comités de gestion, y compris l'approbation et la surveillance des projets en vertu des ententes fédérales–provinciales–territoriales; la pertinence des examens environnementaux préalables; la qualité de la reddition de comptes; et le traitement ministériel des questions nouvelles — notamment les mécanismes de financement de rechange.

Nous n'avons pas évalué le rôle des représentants provinciaux qui font partie des comités de gestion fédéraux–provinciaux, ni le travail des autres entités fédérales et provinciales qui pourraient participer aux évaluations environnementales des projets routiers. De plus, compte tenu du fait que le gouvernement détermine le financement et les proportions du partage des coûts, nous avons exclu ces questions de notre vérification.

Critères

Nous nous attendions à la situation suivante :

- des décisions gouvernementales d'investissement dans les routes qui sont guidées par une politique et une stratégie claires; une information de gestion qui est exacte, pertinente, complète, fournie en temps opportun et qui tient compte des répercussions environnementales, selon les besoins;
- des ententes avec les provinces qui appuient un régime de contributions efficace et efficient, qui atténuent les risques pour la Couronne et qui respectent les directives gouvernementales;
- de saines pratiques de gestion qui sont appliquées dans la gestion et l'administration des ententes fédérales–provinciales–territoriales;
- des projets qui sont approuvés seulement lorsqu'ils sont conformes aux objectifs des programmes et du Ministère et lorsqu'ils suivent un processus d'établissement des priorités axé sur les choix les plus rentables;
- des programmes d'investissement qui font l'objet d'une surveillance adéquate, dont l'efficacité est évaluée et dont les résultats sont communiqués aux décideurs;
- la communication au gouvernement des faits nouveaux et des tendances en matière de financement des projets routiers, afin que les pratiques de gestion des risques relatifs aux investissements continuent d'être adéquates et pertinentes, et que les intérêts des contribuables soient convenablement protégés;

- le Parlement reçoit de l'information adéquate pour la reddition de comptes, sous forme d'extrants et de résultats des dépenses, ainsi que des rapports sur le rendement ministériel concernant l'administration des investissements dans les routes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directrice principale : Basia Gadomski Ruta
Directeur : Régent Chouinard

Jacques Côté
Jean–Luc Tétreault
Casey Thomas
Eimer Quinn
Peter Skawinski
Eliana Maiorano
Christiane Dery

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec Mme Basia Gadomski Ruta.

Annexe

Programmes fédéraux d'investissement dans les routes

Les routes sont, de loin, le système de transport le plus utilisé au Canada

Selon les rapports publiés par Transports Canada, la majorité des Canadiens utilisent les routes pour se rendre d'une ville à l'autre. La plupart des marchandises sont également transportées sur les routes, où le transport par camion accapare 72 p. 100 des recettes de transport. Au Canada, les gouvernements provinciaux ou locaux sont propriétaires de la vaste majorité des routes, dont ils assurent l'entretien. Les routes de compétence fédérale ne représentent qu'une faible proportion du réseau routier canadien. Néanmoins, depuis 1919, le gouvernement fédéral a fourni des contributions financières aux provinces, aux territoires et aux municipalités pour les aider à développer leur réseau routier. Par exemple, dans les années 50 et 60, il a versé des centaines de millions de dollars pour aider à la construction de la route transcanadienne. Par la suite, le gouvernement fédéral a fourni des centaines de millions de dollars supplémentaires pour contribuer au financement de la construction des routes provinciales et territoriales, en grande partie au moyen d'ententes bilatérales de partage des coûts avec les provinces et les territoires (voir la pièce A.1). Transports Canada a été le principal ministère fédéral chargé d'administrer ces ententes fédérales–provinciales–territoriales. Il compte parmi les cinq entités fédérales qui investissent dans l'infrastructure routière; toutefois, il s'agit de la seule qui participe aux programmes bilatéraux d'investissement dans les routes.

Pièce A.1 n'est pas disponible, voir le Rapport.

Le gouvernement établit les paramètres pour les programmes d'investissement dans les routes

Le gouvernement fédéral détermine les paramètres qui régissent les programmes d'investissement dans les routes, notamment l'établissement des niveaux de financement par programme, province ou territoire. Il précise également les objectifs de programme et les ententes de partage des coûts, qui peuvent varier fortement d'un programme à l'autre. Par exemple, certaines provinces peuvent partager les coûts à parts égales avec le gouvernement fédéral, alors que d'autres peuvent contribuer 30 ou 50 p. 100; ou encore, le gouvernement fédéral peut fournir la totalité du financement d'un programme particulier.

Comme le gouvernement fédéral assure la direction, Transports Canada a pour responsabilité d'établir les programmes d'investissement dans les routes et de faire en sorte que les ententes fédérales–provinciales–territoriales négociées tiennent compte de l'orientation et des principes directeurs que le gouvernement a approuvés en vertu de chaque programme. Une fois négociée, chaque entente est administrée par un comité de gestion fédéral–provincial formé de deux personnes : un fonctionnaire fédéral et un fonctionnaire provincial. Néanmoins, Transports Canada a toujours la responsabilité générale à l'égard des programmes en vertu desquels ces ententes existent.

En général, ces programmes d'investissement sont applicables à un ou à plusieurs territoires et provinces; ils aident à financer divers types de projets de construction routière, comme le revêtement, la réfection du revêtement, l'ajout de voies aux routes existantes et la construction de nouvelles routes.

Les objectifs de tous les programmes sont également énoncés en termes généraux — soutenir le développement économique régional, améliorer la sécurité et l'efficience des routes et, dans certains cas, créer des emplois. Cependant, le gouvernement fédéral avait des motifs très variables pour créer chacun des programmes, qu'il

s'agisse de remplir des obligations constitutionnelles, d'éliminer des programmes de subventions aux traversiers et aux transports ainsi que d'autres programmes statutaires, ou encore, de stimuler l'économie canadienne grâce à l'amélioration des routes provinciales et territoriales. Au cours des années 90, ces programmes prévoyaient les démarches suivantes : la prolongation des programmes d'amélioration routière au Nouveau–Brunswick et en Nouvelle–Écosse, créés dans les années 80; les Initiatives des transports de Terre–Neuve de 1990, réservées à des projets d'immobilisations relatifs aux routes régionales de la province et à la route transcanadienne; le Programme stratégique d'amélioration des routes et le Programme stratégique d'amélioration du transport, en vertu de l'Initiative stratégique d'investissement en capital de 1992, qui fournissaient du financement à tous les territoires et provinces; le Programme d'aide de transition au transport des marchandises dans la Région atlantique de 1995, qui englobait les provinces maritimes et le Québec; enfin, l'Accord de raccordement permanent de 1996, conclu avec l'Île–du–Prince–Édouard et le Nouveau–Brunswick (voir la pièce A.2).

Pièce A.2 n'est pas disponible, voir le Rapport.

Même si les investissements de Transports Canada ont contribué surtout au financement des routes provinciales et territoriales, le gouvernement a fourni certains fonds, en vertu de l'une des initiatives d'investissement, pour des travaux à accomplir à l'égard d'ouvrages d'infrastructure fédéraux, comme les routes dans les parcs nationaux.

Les investissements de Transports Canada ne confèrent pas au gouvernement fédéral un intérêt de propriétaire dans les ouvrages d'infrastructure ou les segments de route financés en vertu de l'un ou l'autre des programmes. Le terme « investissement » sert plutôt à désigner les économies et avantages généraux pour le Canada qui découlent de la réalisation des objectifs des programmes. Dans les faits, les programmes d'investissement sont des programmes de contributions : le financement fédéral est conditionnel au rendement et à la conformité aux dispositions des ententes fédérales–provinciales pertinentes (voir la pièce A.3).

Pièce A.3

Subventions et contributions : une comparaison

Les subventions et les contributions font partie de la catégorie de dépenses désignées sous le nom de paiements de transfert. Les paiements de transfert sont des transferts de sommes d'argent du gouvernement fédéral à des personnes et à des organisations de divers types, y compris des entreprises ou d'autres paliers de gouvernement.

Subventions

Les subventions sont des paiements de transfert inconditionnels pour lesquels l'admissibilité et les droits peuvent être vérifiés. Cela signifie que si une personne ou une organisation est admissible à une subvention, le paiement approprié peut être fait sans que le bénéficiaire ait à satisfaire à des conditions futures. Il y a généralement moins d'obligations de reddition de comptes dans le cas des subventions.

Contributions

En revanche, le paiement d'une contribution est assujetti à des conditions de rendement qui sont précisées dans une entente de contribution. Le bénéficiaire doit continuer de démontrer que ces conditions sont remplies afin d'être remboursé de coûts particuliers au cours de la durée de l'entente. Le gouvernement peut aussi effectuer une vérification sur l'utilisation des contributions, ce qui n'est en général pas le cas pour les subventions.

Sources : Bureau du vérificateur général du Canada

Chapitre 26

La passation des marchés de services professionnels

Certains contrats à fournisseur unique

Table des matières

	Page
Points saillants	26-5
Introduction	26-7
L'ampleur des marchés de services du gouvernement est importante	26-7
Objet de la vérification	26-8
Observations	26-9
Faiblesses de la documentation et du contrôle	26-9
Aucun dossier ne renfermait toute la documentation requise	26-9
Le contrôle du respect des politiques sur les marchés laisse à désirer	26-13
Étapes du processus de passation des marchés	26-13
Analyse sélective, c'est–à–dire établissement et définition du besoin	26-13
Décision de recourir à un fournisseur unique	26-14
Établissement du contrat en vue du meilleur rapport qualité–prix	26-18
Veiller à l'exécution du marché conformément aux modalités établies	26-20
Les modifications peuvent compromettre la liberté d'accès	26-20
Conclusion et recommandations	26-21
À propos de la vérification	26-24
Études de cas — Contrats à fournisseur unique attribués par cinq ministères	26-10
Pièces	
26.1 Analyse sélective	26-14
26.2 Quatre exceptions permises à la règle de l'appel d'offres	26-15
26.3 Processus décisionnel prévu par le *Règlement sur les marchés de l'État* pour les contrats à fournisseur unique (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport.)	26-16
26.4 Décision de recourir à un fournisseur unique	26-17

26.5 Motifs invoqués dans notre échantillon pour recourir à un fournisseur unique 26-17

26.6 Établissement des marchés 26-20

26.7 Exécution des marchés 26-21

Annexes

A. Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales
Les marchés publics - Extraits 26-26

B. Critères et indicateurs des résultats touchant la passation des marchés 26-30

La passation des marchés de services professionnels

Certains contrats à fournisseur unique

Points saillants

26.1 Afin de faire en sorte que les principes de valeur optimale et d'accès libre soient appliqués dans la passation des marchés de biens et de services, les règlements de l'État sur l'adjudication des marchés exigent que les marchés dont la valeur dépasse 25 000 $ soient octroyés au moyen d'un processus concurrentiel d'appel d'offres ouvert, sauf dans des circonstances très limitées. Des études menées récemment par notre bureau, de même qu'un rapport produit par le Comité permanent des opérations gouvernementales, révèlent que les ministères ont largement recours à des contrats à fournisseur unique. Cela est très inquiétant parce que le recours à un fournisseur unique est contraire au principe d'accès libre et risque de compromettre l'obtention de la valeur optimale. La valeur totale des contrats de services à fournisseur unique attribués en 1995 était d'environ 1,4 milliard de dollars.

26.2 Nous avons vérifié un échantillon de 26 contrats à fournisseur unique attribués par cinq ministères pour des services professionnels. Nous avons choisi ce genre de contrat parce que des études antérieures nous avaient portés à croire qu'il s'agissait d'un secteur à risque élevé. La plupart des contrats figurant dans notre échantillon ne résisteraient pas, selon nous, à l'examen public. Ils ne témoignent pas non plus d'un respect du principe de liberté d'accès aux possibilités de passation de marchés avec le gouvernement fédéral. La valeur initiale totale de ces contrats atteignait 16 millions de dollars.

26.3 Dans notre échantillon de contrats, nous avons trouvé bon nombre de cas où les analyses des besoins, la définition des exigences et la planification de l'acquisition avaient été inadéquates. Les ministères sous–estiment souvent la nature et la portée des travaux requis, et ils ne précisent pas toujours ce que les entrepreneurs doivent réaliser. Nous avons trouvé peu de preuves de gestion des contrats : il semble que ce soit souvent les entrepreneurs qui déterminent le travail à faire, l'ampleur des efforts à déployer et le point auquel le travail sera considéré comme terminé.

26.4 Les justifications de plus des deux tiers des contrats à fournisseur unique que nous avons vérifiés n'étaient ni conformes aux exceptions permises par le *Règlement sur les marchés de l'État*, ni définies dans la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette pratique donne lieu à un trop grand nombre de « courses à un seul participant ».

26.5 Les ministères octroient de nombreux contrats verbaux qui demeurent longtemps sans confirmation écrite. Le Conseil du Trésor exige que les modalités de tout contrat soient consignées et que le contrat soit signé dès que possible après l'adjudication.

26.6 Dans plusieurs cas, les ministères n'ont pas pu démontrer que leurs gestionnaires avaient, comme l'exige la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, noté et évalué la mesure dans laquelle les entrepreneurs avaient respecté les modalités du marché. En l'absence d'une attestation et d'une documentation appropriées sur les travaux exécutés par les entrepreneurs, la direction des ministères et nous n'avons aucune assurance que ces marchés ont été attribués avec souci d'économie.

26.7 Dans la plupart des marchés que nous avons examinés, les règlements de l'État n'ont pas été suivis. Évidemment, il s'agit là pour nous d'un sujet de préoccupation. En 1997, nous avons examiné le processus d'adjudication des marchés et nous avons conclu que les modalités actuelles pour régir les contrats étaient saines en elles–mêmes. De même, le Comité permanent des opérations gouvernementales a examiné le processus de passation

des marchés et a conclu que les règles étaient judicieuses. Le problème que nous avons constaté est le suivant : les ministères passent outre aux règles qui régissent le recours à un fournisseur unique. Qui plus est, ces infractions ne semblent entraîner aucune conséquence importante pour les gestionnaires responsables, ni pour présente leurs ministères. (La présente vérification est la première d'une série, prévue par le Bureau du vérificateur général du Canada, sur la conformité de la passation des marchés.)

Introduction

26.8 Deux principes complémentaires sont au coeur de l'attribution des marchés publics : la valeur optimale et l'accès libre aux possibilités de marchés. Le principe de la valeur optimale consiste à faire en sorte que, dans l'acquisition de biens ou de services pour l'État, le gouvernement bénéficie du meilleur rapport qualité–prix. Le principe de l'accès libre veut qu'on laisse à tous les fournisseurs compétents une chance équitable de faire affaire avec l'État, et ce, sans favoritisme politique ou bureaucratique. Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel donne la meilleure garantie que ces deux principes seront respectés.

26.9 Dans certaines circonstances limitées, toutefois, il peut ne pas être pratique ou souhaitable de recourir au régime de concurrence, et il faut attribuer un contrat sur appel d'offres restreint ou à fournisseur unique. Le *Règlement sur les marchés de l'État* reconnaît et prévoit cette éventualité quand la valeur du marché est relativement faible, le bien ou le service fait l'objet d'un besoin urgent, le recours au régime de concurrence n'est pas dans l'intérêt national, ou encore il s'agit d'un bien ou d'un service unique, qui ne peut être obtenu que d'une seule source.

26.10 En 1994, le Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes, préoccupé du nombre de contrats non concurrentiels ou à fournisseur unique, a entrepris une enquête qui devait durer plus de deux ans. Durant ses audiences, le Comité a entendu de nombreux témoignages du secteur privé, des ministères opérationnels, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la passation des marchés avec le gouvernement et sur les règlements qui régissent le processus. Dans son rapport rendu public en avril 1997, le Comité a conclu que, bien qu'il y ait eu une certaine amélioration dans l'adjudication des marchés de l'État, il restait beaucoup à faire. (Voir le rapport du Comité à l'annexe A.)

26.11 Le Comité a également réaffirmé que les principes de valeur optimale et de liberté d'accès sont essentiels au processus contractuel du gouvernement. Ses recommandations visaient à faire en sorte que ces principes soient davantage respectés dans l'avenir.

26.12 Normalement, le gouvernement réagit officiellement aux rapports des comités permanents dans un délai précis. Nous avons cependant été informés que, dans ce cas, le gouvernement ne réagira pas au rapport de ce comité parce que la dissolution du Parlement pour les élections de 1997 a signifié que le rapport a expiré au Feuilleton. Le gouvernement a déclaré que les recommandations du Comité ont fait l'objet d'un examen interne et ont influencé les révisions qui seront apportées plus tard à la politique.

L'ampleur des marchés de services du gouvernement est importante

26.13 Une des préoccupations du Comité permanent des opérations gouvernementales avait trait au besoin de renseignements actuels et crédibles sur la passation des marchés par le gouvernement. Nous avons constaté que l'information la plus récente, disponible au moment de notre vérification, était le Rapport annuel sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor pour l'année civile 1995. Bien que cette information commence à se périmer, elle donne une idée générale de la mesure dans laquelle le gouvernement attribue des marchés de services.

26.14 Les dépenses totales du gouvernement en marchés de services en 1995 se sont élevées à environ 4,4 milliards de dollars. De cette somme, 649 millions de dollars (soit environ 15 p. 100) représentaient des marchés d'une valeur inférieure à 25 000 $. Depuis octobre 1996, les règlements permettent d'octroyer, sans régime de concurrence, des marchés de 25 000 $ ou moins (auparavant la limite était de 30 000 $). Cette disposition tient compte du fait que, bien que le recours au processus concurrentiel soit encouragé dans le cas des petits contrats, il n'est pas toujours rentable pour le gouvernement ou l'industrie. Les autres marchés de services — totalisant environ 3,7 milliards de dollars — correspondaient à des sommes initiales supérieures à 25 000 $, et l'on pouvait donc s'attendre, sauf pour ceux qui répondaient aux critères d'exemption, à ce qu'ils soient attribués en régime de

concurrence. Les données indiquent pourtant que des appels d'offres ont été lancés pour 51 p. 100 seulement de ces marchés.

26.15 Dans les dernières années, de nouveaux facteurs ont influé sur la passation des marchés. Ils comprennent :

- la délégation de pouvoirs accrus aux ministères pour la passation des marchés de services;
- la possibilité d'utiliser des fournisseurs de services autres que TPSGC (le fournisseur de services communs du gouvernement);
- la délégation, aux ministères, de limites financières plus élevées pour ce qui est de l'utilisation du MERX, le système électronique actuel d'appels d'offres qui remplace l'ancien Service des invitations ouvertes à soumissionner;
- une utilisation accrue du MERX/Service des invitations ouvertes à soumissionner, y compris pour les préavis d'adjudication de contrat;
- un nombre croissant de marchés de services et des valeurs monétaires plus élevées.

26.16 À cause de ces nouveaux facteurs, on peut s'attendre à ce que les ministères passent plus souvent, directement, des marchés de services sans l'aide de TPSGC en sa qualité de fournisseur indépendant de services communs. Comme les marchés de services sont généralement attribués directement par les ministères, nous avons exclu TPSGC de l'étendue de cette vérification.

Objet de la vérification

26.17 Le chapitre 6 de notre rapport de 1997 présentait les résultats de notre vérification du rendement des marchés. Il énonçait, de façon générale, les attentes, les responsabilités et les rôles liés à la passation des marchés de biens et de services par le gouvernement. Cette vérification a notamment été l'occasion d'élaborer des critères et des indicateurs de rendement touchant l'adjudication des marchés ainsi qu'un cadre général pour la réalisation de vérifications portant sur les marchés dans l'avenir. (Voir **À propos de la vérification**, à la fin du présent chapitre, et l'annexe B, pour un exposé des critères de vérification qui ont également été appliqués dans le cadre de la présente vérification.) De plus, au chapitre 19 de notre rapport de 1997, qui portait sur la commercialisation du système de navigation aérienne, nous avons fait état de nos préoccupations relatives au traitement de certains marchés en particulier.

26.18 À la lumière de nos constatations antérieures et de la recommandation présentée dans le rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales voulant que nous fassions une vérification des contrats à fournisseur unique, nous avons décidé d'amorcer une série de vérifications des marchés qui porteraient sur certaines opérations particulières et examineraient leur conformité aux critères établis ainsi qu'à la politique et aux règlements du gouvernement. La présente vérification est la première de cette série. Un examen de l'information de diverses sources a fait ressortir que les contrats à fournisseur unique pour services professionnels représentaient un risque particulièrement élevé, et c'est pourquoi ils font l'objet de cette vérification.

26.19 Nous avons examiné un échantillon de 26 contrats à fournisseur unique attribués par cinq ministères afin de déterminer si, entre autres choses, dans leur adjudication, le gouvernement s'était conformé aux principes et règlements en vigueur.

26.20 Nous avions espéré pouvoir faire un échantillonnage statistique de contrats à fournisseur unique pour des services professionnels. Nous avons constaté toutefois que cela n'était pas réalisable, vu la nature des renseignements tenus dans les organismes centraux et la plupart des ministères. Nous avons décidé de choisir environ cinq marchés adjugés en 1996 par chacun des cinq grands ministères suivants : Service correctionnel Canada, Pêches et Océans, Santé Canada, Défense nationale et Transports Canada. Parce qu'il s'agit d'un échantillonnage choisi, les résultats ne peuvent pas être généralisés statistiquement à l'ensemble des marchés semblables. Néanmoins, les échantillons n'ont pas été choisis d'une manière orientée ou biaisée, qui aurait fait en sorte que l'échantillonnage ne soit pas représentatif des pratiques appliquées dans l'attribution de contrats à

fournisseur unique du genre faisant l'objet de notre vérification. Certains cas sont présentés aux pages 26-10 à 26-12.

Service correctionnel Canada

Attribution injustifiée d'un contrat à fournisseur unique sur une présomption de spécificité

Service correctionnel Canada (SCC) a justifié l'attribution d'un contrat à fournisseur unique en se fondant sur la présomption que l'entrepreneur choisi était le seul capable de fournir le service de façon satisfaisante.

SCC désirait adopter un nouveau système de technologie de l'information qui relierait ses divers ordinateurs. Il a décidé d'adjuger un marché d'une valeur de 200 000 $ à un entrepreneur à cette fin. Comme l'entrepreneur était propriétaire du logiciel à utiliser, SCC a présumé qu'il était le mieux placé pour assurer la transition la moins risquée. Cependant, la direction n'a rien fait pour vérifier la validité de cette présomption.

Aucun autre fournisseur éventuel n'a été invité à présenter une soumission ou une déclaration d'intérêt. Un préavis d'adjudication de contrat a été affiché, mais il renfermait si peu de détails sur les travaux à exécuter que les fournisseurs éventuels n'auraient jamais pu déterminer s'il leur valait la peine de soumissionner.

Étant donné la nature des services demandés et la vaste expérience de l'industrie avec le logiciel en question, il est raisonnable de penser que d'autres fournisseurs se seraient avancés s'il y avait eu appel d'offres. SCC aurait alors pu choisir le fournisseur offrant le meilleur rapport qualité–prix. Il aurait pu inclure comme critère de sélection la capacité du fournisseur de définir et d'atténuer les risques associés au projet.

Création d'une situation menant à l'attribution d'un contrat à fournisseur unique

Service correctionnel Canada (SCC) a indûment créé une situation où l'attribution d'un contrat à fournisseur unique était jugée nécessaire. Aucune mesure n'a été prise pour s'assurer que le fournisseur offrait le meilleur rapport qualité–prix.

SCC avait besoin d'un entrepreneur pour installer de l'équipement d'interception vocale. Dans ce domaine d'activité rigoureusement contrôlé, les entrepreneurs doivent obtenir une licence d'exploitation du Solliciteur général du Canada. SCC a recherché l'entrepreneur éventuel et appuyé sa demande de licence (renouvelable chaque année). L'entrepreneur a obtenu sa licence du Solliciteur général. Comme lui seul possédait alors la licence voulue, il était le seul à pouvoir effectuer les travaux. Un contrat à fournisseur unique a donc été adjugé.

Au cours des cinq dernières années, l'entrepreneur a reçu divers contrats à fournisseur unique pour ce type de travaux. Et tout indique qu'il continuera d'en recevoir, puisque SCC a l'intention de mettre en place de l'équipement de surveillance plus moderne dans bon nombre de ses installations au cours des prochaines années. D'après les estimations de SCC, les futurs contrats pourraient atteindre une valeur de 600 000 $.

Ce type d'arrangement soulève de nombreuses préoccupations. Premièrement, SCC n'a pas suivi les règles établies. Il aurait dû commencer par lancer un appel d'offres à tous les fournisseurs éventuels, en précisant dans l'énoncé des compétences que le fournisseur choisi doit remplir les conditions établies par le Solliciteur général pour obtenir la licence exigée. Deuxièmement, il est tout à fait contraire à la politique sur les marchés publics d'attribuer à maintes reprises un contrat au même entrepreneur. Troisièmement, nous n'avons trouvé aucune preuve que le gouvernement a payé l'entrepreneur au « prix du marché ». Enfin, en essayant de justifier ainsi le recours à un fournisseur unique, SCC n'a pas tenu compte du fait qu'un autre entrepreneur avait fait l'installation avant que l'entreprise choisie ne soit créée et qu'il lui faudrait peut–être trouver un remplacement si jamais cette entreprise fermait ses portes.

Pêches et Océans

Modifications excessives

Ce cas illustre les problèmes qui peuvent surgir lorsque les parties signent un contrat sans avoir bien compris la portée des travaux à réaliser et le temps qu'il faudra pour les réaliser. Pêches et Océans a estimé arbitrairement qu'un contrat pour des services d'analyse

financière ne dépasserait pas 25 000 $, et c'est à partir de cette hypothèse qu'il a décidé d'attribuer un contrat sans lancer d'appel d'offres. Or, le contrat a été modifié, et son montant a fini par être 12 fois plus élevé qu'il ne l'était au départ.

Le Ministère a demandé à un entrepreneur de faire un examen financier des coûts internes, estimant que ce travail prendrait environ trois mois. L'entrepreneur choisi possédait une vaste expérience dans le domaine, ayant déjà travaillé pour d'autres ministères fédéraux et provinciaux.

Des représentants du Ministère nous ont dit que personne à l'interne ne possédait l'expertise pour déterminer si 25 000 $ suffisaient pour le genre d'examen proposé. Pourtant, ils n'ont demandé aucun conseil sur la portée des travaux proposés ni vérifié si d'autres entrepreneurs seraient prêts à soumissionner. La Politique sur les marchés du Secrétariat Conseil du Trésor spécifie que, lorsque le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas 25 000 $, l'autorité contractante peut passer outre au processus concurrentiel. Elle doit cependant lancer un appel d'offres lorsqu'il est rentable de le faire. Si la direction n'est pas certaine du niveau d'effort que nécessitera le contrat, elle devrait demander des soumissions qui répondent à l'énoncé des travaux demandés qu'elle aura clairement défini. Elle connaîtrait ainsi le coût approximatif des travaux avant de conclure le marché.

Une fois les travaux entamés, il devint évident qu'il faudrait plus de temps pour mener le projet à terme. Les modalités du marché initial ont été modifiées : l'échéancier est passé à 12 mois environ et la valeur du contrat, à 300 000 $.

Santé Canada

Recours à un fournisseur unique pour des motifs d'expérience passée

Un contrat à fournisseur unique a été attribué à un entrepreneur parce qu'il avait déjà de l'expérience dans un domaine connexe.

En avril 1996, Santé Canada a décidé d'engager un entrepreneur pour un projet en technologie de l'information. Il a choisi de faire appel à un entrepreneur qui faisait du travail pour le Ministère depuis 1995 et qui était libre pour prendre ce nouveau contrat. Comme l'échéancier était serré et que l'entrepreneur connaissait déjà le projet, Santé Canada a décidé de recourir à un fournisseur unique et de lui adjuger un contrat d'une valeur initiale de 50 000 $. Aucun préavis d'adjudication de contrat n'a été affiché. Le contrat a été modifié par la suite : le montant est passé à 90 125 $ et l'échéancier a été repoussé de trois mois. Plus tard, la modification a été annulée, et plusieurs petits contrats à fournisseur unique reliés au projet ont été attribués au même entrepreneur.

Cette justification ne répond pas aux exigences du paragraphe 6*d*) du *Règlement sur les marchés de l'État* qui permet de ne pas lancer d'appel d'offres dans les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne. La direction n'a pris aucune mesure pour vérifier si d'autres entrepreneurs étaient en mesure d'exécuter le marché en bonne et due forme. En fait, rien dans le dossier contractuel ne laisse croire que l'entrepreneur choisi était le seul à pouvoir exécuter le contrat. Il indique seulement que le marché était opportun dans les circonstances.

Défense nationale

Recours injustifié à un fournisseur unique

Ce cas illustre le recours, sans aucune justification, à un fournisseur unique en présumant qu'il n'y avait qu'une seule source possible. (Comme nous l'avons mentionné dans le présent chapitre, la principale raison invoquée pour recourir à un fournisseur unique est le fait que l'entrepreneur choisi connaît déjà le ministère ou le programme visé.)

Le Ministère a fait l'essai d'un service d'assistance téléphonique avec le concours d'employés ministériels. Au terme de la période d'essai, il a décidé de maintenir ce service en concluant un marché avec une autre organisation. Au départ, deux différents contrats à fournisseur unique ont été attribués à une organisation de l'extérieur qui, par la suite, a retenu les services de deux anciens employés du Ministère qui avaient pris leur retraite. Il était explicitement voulu d'engager ces deux employés sous contrat parce qu'ils connaissaient bien la fonction.

À la fin de la première année, un contrat de deux ans a été adjugé à la même organisation en vue de retenir les services des deux mêmes personnes. Pendant la durée des contrats, les deux employés ont continué de travailler dans les locaux du Ministère et d'utiliser l'équipement ministériel.

Comme le montant du deuxième contrat s'élevait à environ 265 000 $, le Ministère a demandé à TPSGC de s'occuper de l'adjudication. TPSGC a donc affiché un préavis d'adjudication de contrat pour le compte du Ministère. Cependant, les conditions spécifiées dans le préavis (qui mettaient beaucoup l'accent sur l'importance d'une expérience et de connaissances très précises) ont dû être modifiées avant l'adjudication du marché parce qu'une d'entre elles ne pouvait être remplie, même par l'entrepreneur choisi. TPSGC n'a pas publié de préavis modifié, court–circuitant ainsi le processus. Même si le Ministère nous a informés qu'il avait interviewé les deux personnes en question, nous sommes préoccupés parce que le Ministère n'a pas consigné les entrevues et ne pouvait donc pas fournir suffisamment d'éléments probants pour indiquer si les personnes retenues répondaient à toutes les conditions spécifiées au chapitre de l'expérience et des connaissances pour le contrat, ni dans quelle mesure elles y répondaient.

En procédant avec un fournisseur unique, le Ministère ne sait pas si d'autres entrepreneurs auraient pu offrir le service à un prix équivalent ou inférieur. Un certain niveau d'expérience et de connaissances était probablement nécessaire pour faire le travail, mais le fait de recourir à un fournisseur unique a privé ceux qui possédaient une expérience valable de la chance de soumissionner. En procédant ainsi, on a ignoré le fait que d'autres entreprises ou particuliers auraient pu être prêts à assumer les coûts nécessaires pour acquérir les connaissances voulues et courir la chance de décrocher le contrat.

Manque de suivi d'un contrat

Dans ce cas, on ne s'est pas rendu compte que le contrat avait pris fin et que l'entrepreneur poursuivait ses travaux sous autorisation verbale. La Défense nationale a donc attribué un autre contrat à fournisseur unique et versé un paiement substantiel sans autorisation.

Un entrepreneur a obtenu un contrat à fournisseur unique de 1,2 million de dollars pour faire une étude pour le Ministère. Le contrat s'échelonnait de mars 1994 à juillet 1995. À la fin du contrat, l'entrepreneur a été payé. Il a cependant poursuivi ses travaux d'étude sans qu'un nouveau contrat écrit n'ait été conclu ou que le contrat expiré ne soit modifié. En décembre 1995, l'entrepreneur a présenté une facture de 548 000 $ pour des travaux effectués après juillet 1995. Le Ministère ne nie pas que les travaux facturés ont effectivement été réalisés.

Le Ministère n'avait pas le pouvoir d'approuver un contrat à fournisseur unique de ce montant. En février 1996, il s'est adressé à TPSGC — dont les niveaux d'approbation pour les contrats de services sont plus élevés — pour qu'il l'aide en faisant émettre une confirmation de commande rétroactive. Entre–temps, l'entrepreneur poursuivait ses travaux sans contrat écrit. En avril 1996, toujours sans contrat écrit, le Ministère a payé la facture de 548 000 $. Lorsque le contrat a finalement été régularisé, en mai 1996, l'entrepreneur avait effectué pour près de 1,56 million de dollars de travaux pour le Ministère.

Ce cas est inquiétant : non seulement le Ministère a laissé l'entrepreneur poursuivre ses travaux sans contrat écrit, mais il lui a aussi versé en toute connaissance de cause, avant la signature du contrat, plus de 500 000 $.

Le Ministère nous a informés que, dans le cadre de sa réforme des méthodes d'acquisition, il continuait d'améliorer ses pratiques d'attribution des marchés. Nous poursuivrons notre enquête sur cette affaire.

Transports Canada

Exemption injustifiée

Un contrat à fournisseur unique a été adjugé alors qu'à notre avis, il ne répondait à aucun des critères d'exemption énoncés dans le Règlement sur les marchés de l'État.

Le Ministère voulait des conseils sur une importante question financière et a décidé de confier l'affaire à un entrepreneur. On nous a appris que des démarches préliminaires avaient été faites auprès de six entrepreneurs éventuels et que tous s'étaient montrés intéressés. Mais au lieu de demander une soumission à chacun de ces entrepreneurs, le Ministère a choisi d'attribuer un contrat à fournisseur unique à l'un d'eux pour des services d'analyse financière. Le montant du contrat s'élevait à 99 994 $. L'échéancier laissait suffisamment de temps pour entamer un processus concurrentiel. De plus, les services d'analyse financière et de consultation demandés étaient largement répandus, comme le démontrent d'ailleurs les résultats des démarches préliminaires menées auprès des six entrepreneurs au tout début.

Si le Ministère a choisi de procéder ainsi, c'est essentiellement parce qu'à son avis, la nature du contrat était telle qu'un appel d'offres n'aurait pas servi l'intérêt public. Or, le travail prévu au contrat consistait en de simples services d'analyse financière. Le Ministère avait déjà contacté six entreprises qui avaient toutes manifesté leur intérêt et connaissaient donc l'intention de Transports Canada. Si le Ministère avait lancé un appel d'offres à ces six entreprises, il aurait respecté toutes les exigences du processus concurrentiel sans pour

autant élargir le cercle des connaissances. Pour ces deux raisons, nous sommes d'avis que les critères d'exemption n'ont pas été remplis.

La Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor exige qu'une piste de vérification complète et détaillée soit tenue pour chaque contrat. Dans le cas à l'étude, des décisions majeures ont été mal documentées. Sans documents justificatifs, il nous était difficile de savoir pourquoi l'entrepreneur a été choisi, quel genre de travail il a fait, quand il l'a fait et s'il a été payé selon les modalités du contrat. Le tarif journalier élevé que le gouvernement a payé pour les services de l'entrepreneur (environ 3 000 $ par personne par jour) aurait dû, à notre avis, être étayé de documents détaillés afin de s'assurer que le gouvernement a reçu les services pour lesquels il payait. La Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor précise que, pour s'assurer que l'État obtient une juste valeur lorsque le processus concurrentiel ne s'applique pas, les fournisseurs doivent justifier et attester le prix de leurs services. Par ailleurs, les honoraires des entrepreneurs devraient être négociés en fonction des taux en vigueur. Le Ministère n'a pas du tout démontré qu'il s'était conformé à ces exigences.

26.21 Nous nous sommes concentrés uniquement sur les interventions des fonctionnaires dans la conclusion et l'administration de ces contrats. Notre vérification n'a pas porté sur les entrepreneurs, et nous ne faisons aucune observation quant à leurs interventions.

Observations

26.22 Les résultats de la vérification des contrats faisant partie de notre échantillon sont résumés en fonction de nos critères, dans des pièces qui figurent dans la présente section. Les pièces indiquent le nombre de contrats faisant partie de l'échantillon qui ont satisfait ou non à chaque critère. Nos résultats sont présentés suivant les étapes du processus contractuel. Nous examinons d'abord l'étape de l'analyse sélective, qui consiste à définir le besoin et à décider de passer ou non un marché. Ensuite, nous nous penchons sur la décision de recourir à un fournisseur unique et sur la justification de cette décision. Puis nous examinons le processus appliqué par les gestionnaires dans leurs discussions avec les entrepreneurs pour assurer à l'État une protection du prix et de la valeur. En outre, nous évaluons les contrôles exercés à la réception des services à fournir en vertu du contrat et les contrôles exercés sur le processus de paiement afin de s'assurer que les travaux ont été exécutés conformément aux modalités du contrat et que l'État a reçu une pleine valeur avant que l'entrepreneur soit payé. Enfin, nous nous penchons sur les contrats qui ont été modifiés et nous évaluons les contrôles exercés sur l'utilisation des modifications.

Faiblesses de la documentation et du contrôle

Aucun dossier ne renfermait toute la documentation requise

26.23 Voici ce que l'on peut lire dans la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor.

> [...] des dossiers relatifs aux marchés devraient être établis offrant une piste complète de vérification, contenant des détails sur des questions comme les options, les décisions, les approbations, les modifications s'il en est, et nommant les fonctionnaires ou organes qui les ont prises ou autorisées. De tels dossiers sont extrêmement importants pour répondre aux questions et évaluer les résultats.

26.24 Au début de la vérification, nous nous attendions à ce que la majeure partie de la documentation dont nous aurions besoin pour notre travail soit facile à trouver dans les dossiers des contrats. Toutefois, nous n'avons trouvé aucun dossier qui, à notre avis, répondait à toutes les exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor. En outre, dans de nombreux cas, les ministères ont été incapables de fournir même la documentation clé et, en raison du roulement de personnel, les personnes qui auraient peut–être pu expliquer les lacunes n'étaient plus là. En conséquence, une mention « non rempli » dans le tableau des pièces ci–après signifie, soit que le dossier était complet mais que la qualité de la documentation était inférieure à la norme, soit que le dossier était incomplet et que le ministère était incapable de fournir la documentation manquante. Dans l'un et l'autre cas, une mention « non rempli » indique qu'en tant que vérificateurs du Parlement, nous sommes incapables de donner l'assurance que les gestionnaires ont fait preuve de souci d'économie et ont respecté les principes de liberté d'accès et de valeur optimale.

Le contrôle du respect des politiques sur les marchés laisse à désirer

26.25 La section de la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor qui porte sur le contrôle fait état des mécanismes de production de rapports et des indicateurs de rendement qui sont utilisés dans l'adjudication des marchés.

> Deux mécanismes seront utilisés : les vérifications ministérielles et le Rapport annuel sur les marchés. Les ministères seront évalués selon leur niveau de conformité aux politiques relatives à la passation des marchés et selon le nombre de marchés concurrentiels qu'ils passent. Tous les ministères et organismes qui octroient et/ou modifient des contrats doivent soumettre au Secrétariat du Conseil du Trésor un rapport annuel sur leurs activités à ce chapitre. Le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue également l'examen périodique des marchés de services de particuliers, y compris de ceux dont la valeur est inférieure à 5 000 $.

26.26 Nous avons constaté cependant que la pratique réelle est très différente. Les cinq ministères que nous avons examinés ont fait certains travaux de vérification interne touchant les pratiques de passation des marchés, mais généralement pas sur une grande échelle. Comme nous l'avons souligné, le plus récent rapport sur l'octroi de marchés dans l'ensemble de l'administration fédérale porte sur 1995. Nous avons demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor ses propres évaluations de la conformité des ministères aux exigences, et particulièrement ses examens portant sur des marchés de services de particuliers. On nous a informés qu'il n'existe aucune évaluation ni aucun examen de ce genre.

Étapes du processus de passation des marchés

Analyse sélective, c'est–à–dire établissement et définition du besoin

26.27 L'analyse sélective est l'étape à laquelle on décide qu'un service est requis. Elle comprend l'élaboration d'un énoncé clair de ce que le service demandé comporte. À cette étape, il importe aussi de déterminer si l'on peut répondre au besoin en faisant appel à des ressources internes plutôt qu'à un entrepreneur (s'il faut « faire ou faire faire »). Nous avons examiné les dossiers des marchés afin d'évaluer la pertinence de l'analyse des besoins, de la définition des exigences et de la décision de « faire ou faire faire ».

26.28 Nous avons constaté que les dossiers ne contenaient que des renseignements limités à l'appui de la nécessité d'acquérir le service et qu'ils ne renfermaient aucun détail sur les avantages relatifs des décisions de « faire ou faire faire » ni aucune définition précise des besoins (voir la pièce 26.1). Ces insuffisances se reflètent dans certains des problèmes que nous avons observés dans notre échantillon de contrats.

Pièce 26.1

Analyse sélective

Nombre de contrats parmi les 26 de notre échantillon qui remplissaient ou ne remplissaient pas nos critères d'analyse sélective.

Critères	Remplis	Non remplis
La nécessité du marché a été clairement établie, et la décision d'adjuger un contrat a été autorisée en bonne et due forme.	7	19
La possibilité de répondre aux besoins en puisant dans les ressources internes a été envisagée (décision de « faire ou faire faire »).	3	23
Une demande officielle d'établissement de contrat figure		

au dossier.	25	1
Un énoncé des travaux demandés explique clairement les exigences concernant le rendement, l'échéancier, le service et les coûts prévus.	9	17
L'énoncé des travaux demandés a été approuvé par une autorité compétente.	18	8

26.29 À cause de l'absence, au départ, d'une définition claire des besoins — c'est–à–dire la nature et l'ampleur des tâches à accomplir — près de la moitié des contrats examinés (12 sur 26) ont nécessité des modifications fréquentes qui, dans de nombreux cas, ont augmenté sensiblement leur valeur originale. Parfois, les arrangements qui découlaient de ces modifications n'étaient pas conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*. Des hauts fonctionnaires devaient alors intervenir pour résoudre les problèmes.

26.30 Les gestionnaires nous ont informés qu'une raison importante pour expliquer l'absence d'analyses de « faire ou faire faire » est le fait que la pénurie de personnel résultant de la compression des effectifs a (dans de nombreux cas) éliminé la possibilité de « faire ».

Décision de recourir à un fournisseur unique

26.31 L'article 5 du *Règlement sur les marchés de l'État* dispose qu'avant la conclusion d'un marché, l'autorité contractante *doit* lancer un appel d'offres (c'est nous qui soulignons). L'article 6 du Règlement énonce quatre circonstances dans lesquelles l'autorité contractante peut faire une exception et conclure un marché sans appel d'offres (c'est–à–dire passer un contrat à fournisseur unique). La Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor (paragraphes 10.2.2 à 10.2.5) présente des détails sur ces circonstances et donne des directives claires aux gestionnaires qui voudraient se prévaloir d'une exception pour éviter la nécessité de faire un appel d'offres (voir la pièce 26.2).

Pièce 26.2

Quatre exceptions permises à la règle de l'appel d'offres

Le Règlement sur les marchés de l'État *mentionne quatre cas d'exemption qui sont décrits plus en détail dans la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor.*

Règlement sur les marchés de l'État	**Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor**
Cas d'extrême urgence	Les urgences sont ordinairement inévitables et exigent des mesures immédiates... Une urgence peut être un danger pour la vie, réel ou imminent, un désastre qui menace la qualité de la vie ou qui a causé la mort, ou encore un événement pouvant conduire à des pertes ou à des dommages importants pour les biens de l'État.
Valeur inférieure à 25 000 $	Limite monétaire précise.
Pas dans l'intérêt public	Surtout des cas qui touchent la sécurité ou l'atténuation de disparités socio–économiques importantes.
Une seule personne (ou entreprise) en mesure d'exécuter les travaux	Exception à invoquer uniquement dans les cas où la nature du marché laisse croire qu'il n'existe qu'un entrepreneur, par exemple en raison des exigences touchant un brevet ou un droit d'auteur, de facteurs de compatibilité technique ou d'une spécialisation technologique. L'exception ne saurait être invoquée tout simplement parce que l'entrepreneur pressenti est le seul que connaît la direction.

Nota : Selon la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor : « Le recours à l'une quelconque des quatre exceptions à la règle de l'appel d'offres doit être pleinement justifié, et les raisons doivent figurer au dossier du marché ou, le cas échéant, dans les présentations au Conseil du Trésor ».

Source : *Règlement sur les marchés de l'État*, article 6, et Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, paragraphes 10.2.2 à 10.2.5.

26.32 Au paragraphe 10.2.6 de la Politique sur les marchés du Secrétariat Conseil du Trésor, on trouve le passage suivant.

> Le recours à l'une quelconque des quatre exceptions à la règle de l'appel d'offres doit être pleinement justifié, et les raisons doivent figurer au dossier du marché ou, le cas échéant, dans les présentations au Conseil du Trésor. Même dans le cas d'un marché prescrit[...] de biens et de services visé par l'une de ces quatre exceptions, l'autorité contractante est encouragée à recourir autant que possible à la méthode de l'invitation électronique à soumissionner pour annoncer le projet de marché au moyen d'un préavis d'adjudication de contrat (PAC). Si le PAC n'est pas contesté de façon valable dans les quinze jours civils suivant sa publication, le marché envisagé est alors jugé concurrentiel et peut être attribué conformément au pouvoir de passer des marchés faisant l'objet d'une invitation électronique à soumissionner.
>
> Si l'autorité contractante doit demander au Conseil du Trésor de l'autoriser à adjuger un tel marché (prescrit), ce dernier ne pourra l'approuver que si au moins une des quatre exceptions s'applique. Un décret sera alors nécessaire pour faire exception au Règlement.

Lorsqu'un gestionnaire croit que l'une des circonstances exceptionnelles existe, c'est à lui qu'il incombe de montrer pourquoi l'exception s'applique au marché en question. Il doit verser au dossier du marché une preuve écrite justifiant le recours à l'exception.

26.33 Quand l'existence d'une source unique, par exemple, est invoquée comme motif du recours à un fournisseur unique, les directives prévoient clairement que le fait que le gestionnaire croit qu'il existe une seule source d'approvisionnement ne justifie pas en soi l'exception. Les gestionnaires doivent prendre des mesures bien précises et faire des recherches afin de s'assurer que la source est bien « unique », que personne d'autre ne peut fournir le service. Nous nous attendions donc à ce que les dossiers des contrats faisant partie de notre échantillon indiquent clairement laquelle des exceptions avait été invoquée pour justifier le recours à un fournisseur unique et à ce qu'ils renferment des preuves écrites des mesures prises par les gestionnaires pour s'assurer qu'une exception était justifiée. La pièce 26.3 expose, sous forme schématique, le processus logique que le gestionnaire doit suivre, selon le *Règlement sur les marchés de l'État*, pour déterminer si l'octroi d'un contrat à fournisseur unique est permis.

Pièce 26.3 n'est pas disponible, voir le rapport.

26.34 Les préavis d'adjudication de contrat (PAC) sont des avis électroniques publiés par l'ancien Service des invitations ouvertes à soumissionner, devenu le MERX. Ce système permet à un ministère d'afficher un avis pour indiquer son intention d'adjuger un contrat à un fournisseur en particulier. Si personne ne se manifeste pendant le délai de préavis de 15 jours, le contrat est attribué au fournisseur nommé et il est considéré comme « concurrentiel », *même si aucune soumission n'a été présentée en régime de concurrence*. L'utilisation d'un PAC n'exempte pas toutefois le ministère de l'obligation de confirmer que le contrat à fournisseur unique est admissible à au moins une des quatre exceptions stipulées (voir les pièces 26.2 et 26.3).

26.35 Bien que tous les marchés figurant dans notre échantillon aient été adjugés sans régime de concurrence, nous avons constaté que seulement 8 des 26 contrats examinés avaient satisfait à l'une des conditions qui permettent l'attribution de tels marchés (voir la pièce 26.4). D'ailleurs, dans la plupart des cas, le dossier du contrat n'indiquait même pas clairement l'exception que le gestionnaire avait invoquée pour justifier le recours à un fournisseur unique.

Pièce 26.4

Décision de recourir à un fournisseur unique

Nombre de contrats parmi les 26 de notre échantillon qui remplissaient ou ne remplissaient pas nos critères pour l'attribution d'un contrat à fournisseur unique.

Critères	Remplis	Non remplis
La décision de recourir à un fournisseur unique ou de procéder par appel d'offres est clairement consignée.	26	0
La décision de recourir à un fournisseur unique est conforme au *Règlement sur les marchés de l'État.*	8	18
L'utilisation d'un PAC est justifiable, d'après la preuve au dossier.*	2	5

*Pour dix–neuf des contrats de notre échantillon, aucun PAC (préavis d'adjudication de contrat) n'a été affiché.

26.36 Nous avons également constaté que, parmi ces contrats, peu avaient fait l'objet d'un PAC, comme l'encourage la politique. Par conséquent, un trop grand nombre ont été attribués sans régime de concurrence. Cette situation n'est pas conforme au principe d'accès libre aux possibilités de passation de marchés avec le gouvernement fédéral. À notre avis, l'adjudication de ces contrats ne résisterait pas à l'examen public.

26.37 La pièce 26.5 résume les motifs invoqués par les ministères pour justifier le recours à un fournisseur unique dans les dossiers des contrats que nous avons examinés. Comme l'indique cette pièce, le motif le plus commun d'attribution du marché à un fournisseur unique est l'« expérience antérieure ». Cela sous–entend que les ministères considèrent un fournisseur comme unique — la seule personne ou organisation capable d'effectuer un travail — simplement parce qu'il a de l'« expérience antérieure ». Bien que le Règlement exige une justification plus adéquate pour invoquer le motif de la source unique, aucun des dossiers que nous avons examinés n'indiquait que le ministère avait pris des mesures raisonnables et suffisantes pour confirmer que l'entrepreneur proposé était le seul à pouvoir fournir le service demandé.

Pièce 26.5

Motifs invoqués dans notre échantillon pour recourir à un fournisseur unique

Motifs	Nombre de contrats
Expérience antérieure du programme ou du projet.	13
La direction ne connaît aucune autre source.	5
La valeur initiale du contrat est inférieure à la limite (25 000 $ ou 30 000 $ selon la date de signature)	3
Un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public.	3
Autres.	2

26.38 D'une part, l'« expérience antérieure » ne suffit pas pour démontrer l'unicité de la source; d'autre part, le recours persistant à ce motif pour justifier l'attribution de contrats à fournisseur unique sape sérieusement l'esprit et l'intention de la politique d'adjudication des marchés du gouvernement. Cela signifie que, trop souvent, le premier fournisseur à franchir le seuil de la porte détient un monopole (de fait) sur les marchés futurs. Utilisé comme base du recours à un fournisseur unique, le facteur de l'« expérience antérieure » devient très limitatif : il empêche d'autres fournisseurs d'offrir des idées ou des solutions nouvelles, ou même de proposer un prix concurrentiel en choisissant d'absorber le coût de l'« apprentissage » nécessaire. Mentionnons que dans aucun des cas où l'« expérience antérieure » avait été invoquée avons–nous trouvé de preuve qu'un effort avait été fait pour évaluer la « valeur » de cette expérience par rapport au travail à accomplir. L'expérience antérieure était considérée comme une justification en soi.

26.39 Le manque d'observation apparent des règles qui régissent l'attribution des contrats à fournisseur unique, que nous avons observé dans les cas que nous avons vérifiés, soulève les questions suivantes : « pourquoi en est–il

ainsi? » et « les règles sont–elles déraisonnables ou trop onéreuses? ». Le Comité permanent des opérations gouvernementales a posé ces questions lors de ses audiences sur l'attribution des contrats à fournisseur unique. Au sujet de cette même préoccupation, un fonctionnaire supérieur du Secrétariat du Conseil du Trésor a témoigné comme suit devant le Comité.

> ... Nous arrivons donc à la conclusion que la concurrence est le meilleur moyen, et nous visons toujours la concurrence.
>
> Cela dit, pourquoi les ministères ont–ils de la difficulté à respecter la politique du Conseil du Trésor? Il y a quantité de raisons. Mettez–vous quelques instants à la place d'un ministère. Il a tout d'abord la contrainte du temps. Un appel d'offres prend plus de temps, en règle générale, qu'un contrat avec un fournisseur exclusif.
>
> Cela comporte un coût. Le temps, c'est de l'argent. S'il faut plus de temps, il en résulte un coût. Dans bien des cas, les ministères y voient un fardeau administratif. Il faut plus de temps pour adjuger un marché au moyen d'un appel d'offres qu'en faisant appel à un fournisseur exclusif. Les ministères ont des sous–objectifs qui s'excluent mutuellement. Bon nombre de gestionnaires voudraient privilégier l'exécution des programmes sans trop se soucier des bonnes procédures de passation des marchés.
>
> Un appel d'offres exige également des connaissances et un savoir–faire. Cela suppose normalement avoir une organisation spécifique exclusivement chargée de passer les marchés. Cela représente parfois une contrainte pour les ministères, particulièrement en période de compression des effectifs. Les ressources humaines sont limitées. Les effectifs de la fonction publique ont considérablement diminué ces dernières années, ce qui fait que les ressources disponibles pour cette activité en particulier sont limitées. Vous avez également besoin d'un personnel bien formé et expert. Or, dispenser cette formation et donner cette expérience aux ressources humaines présente évidemment quelques contraintes. (Témoignage, 26 mars 1996)

26.40 Alors que les témoignages devant le Comité ont indiqué que les ministères perçoivent les règles comme des contraintes, ils ont également fait ressortir les raisons pour lesquelles elles sont en place (par exemple, pour assurer la conformité avec les dispositions des accords de commerce intérieur et international). Les témoignages n'ont certainement pas confirmé une position voulant que les règles imposent des contraintes *déraisonnables*. Après avoir soupesé tous les éléments probants, le Comité a produit un rapport qui prenait fermement position en faveur des règles. Ce rapport appuyait aussi l'application de procédures beaucoup plus rigoureuses — tant au sein des ministères qu'au Secrétariat du Conseil du Trésor — qui forceraient les organisations à se conformer aux règles.

Établissement du contrat en vue du meilleur rapport qualité–prix

26.41 L'attribution de contrats de services à fournisseur unique (même lorsque cette pratique est justifiée) rend difficile l'atteinte de l'objectif du gouvernement, à savoir recevoir le meilleur rapport qualité–prix. En revanche, lorsqu'un appel d'offres est lancé, la préparation d'une demande de propositions exige un énoncé clair de la nature et de l'ampleur des travaux ainsi que des services à fournir. C'est pourquoi le processus d'appel d'offres donne une certaine assurance que le meilleur rapport qualité–prix se dégagera des soumissions présentées. En l'absence d'un processus concurrentiel et des éléments précités, il importe que d'autres processus soient appliqués afin de s'assurer de recevoir une valeur optimale. Par exemple, nous avons cherché dans les dossiers des énoncés détaillés du travail à accomplir ainsi que des estimations, faites par les gestionnaires, de la nature, de l'étendue et du coût des travaux. Ces énoncés et ces estimations devraient permettre aux gestionnaires de vérifier si la proposition soumise par le fournisseur unique est raisonnable. Nous nous attendions à ce que les gestionnaires se soient renseignés sur le « taux courant » des services offerts par des particuliers ou des entreprises ayant des qualifications semblables et à ce qu'ils aient utilisé ces renseignements dans la négociation du taux du contrat. Nous nous attendions également (comme le recommande le Conseil du Trésor) à ce que le fournisseur choisi et son devis estimatif aient fait l'objet d'un certain examen et, en définitive, à ce que le fournisseur ait été tenu d'attester qu'il offrait à l'État son meilleur taux. Enfin, nous nous attendions à ce qu'avant le début des travaux, chaque contrat énonce clairement le travail à accomplir, les échéanciers et les coûts.

26.42 Dans l'ensemble, nous n'avons pas trouvé ce à quoi nous nous attendions. Dans seulement 9 des 26 cas examinés (voir la pièce 26.1) avons–nous trouvé un énoncé complet des travaux, qui comprenait une estimation, par le gestionnaire, du temps et des coûts nécessaires à l'exécution des travaux. Souvent, nous avons constaté que le seul énoncé détaillé des travaux, la seule estimation du temps et des coûts et la seule définition des services à fournir avaient été préparés par l'entrepreneur choisi en réponse à l'énoncé sommaire des besoins du ministère.

26.43 De manière générale, les ministères ne tenaient pas dans un seul dossier toute la documentation requise pour justifier les opérations. Les fonctionnaires des ministères nous ont dit qu'il existait plusieurs « dossiers de contrats » qui, ensemble, pourraient contenir la documentation requise. Dans les ministères, des dossiers distincts étaient tenus par le personnel des approvisionnements, les gestionnaires de centres de responsabilité et les services ministériels des finances. Dans certains cas, ces dossiers ne faisaient pas l'objet d'un index à références multiples et n'étaient pas disponibles. En général, les éléments probants contenus dans les dossiers que nous avons pu voir n'étaient pas complets et n'étaient pas suffisants aux fins de la vérification. Dans certains cas, le gestionnaire du centre de responsabilité désigné ne pouvait trouver aucun dossier.

26.44 Selon la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor, les modalités de tout contrat attribué doivent être formulées par écrit, et le contrat doit être signé par les fonctionnaires ministériels autorisés et les représentants de l'entrepreneur dès que possible après que l'attribution du marché a été notifiée au soumissionnaire retenu. Nous avons cependant constaté que les ministères avaient conclu de nombreux contrats verbaux, les contrats écrits officiels ayant été signés bien après le début des travaux et, parfois, après leur achèvement.

26.45 En l'absence d'un contrat écrit qui précise les modalités relatives au travail à accomplir et qui porte les signatures appropriées, l'État s'expose à des risques imprévus. De plus, notre échantillon nous a permis de constater que des contrats verbaux peuvent donner lieu à des problèmes qui exigent une intervention poussée de la part de hauts fonctionnaires du ministère ou du Secrétariat du Conseil du Trésor, ou des deux, et parfois de ministres du Conseil du Trésor selon l'ampleur du marché devant être ratifié.

26.46 Nous n'avons trouvé dans certains des dossiers que des éléments probants limités pour justifier le prix de l'entrepreneur ou confirmer l'attestation de meilleur prix fournie par l'entrepreneur. Les ministères n'ont pas été capables de présenter d'autres preuves que le gouvernement recevait une valeur optimale.

26.47 Comme le montre la pièce 26.6, dans seulement 5 des 26 cas avons–nous reçu des preuves raisonnables que le gestionnaire avait pu regarder la proposition de l'entrepreneur et juger si la durée et les coûts estimatifs étaient raisonnables compte tenu de la nature et de l'ampleur des travaux à effectuer. Dans un seul cas nous a–t–on présenté des preuves que le gestionnaire connaissait le « taux courant » et s'en était servi dans ses négociations avec le fournisseur. Cependant, dans un cinquième des cas (5 sur 26), le gestionnaire avait exigé du fournisseur une attestation de meilleur prix. Dans ces cas au moins, une certaine assurance a été fournie quant au prix, sinon quant à la valeur.

Pièce 26.6

Établissement des marchés

Nombre de contrats parmi les 26 de notre échantillon qui remplissaient ou ne remplissaient pas nos critères pour l'établissement de marchés offrant le meilleur prix et la meilleure valeur.

Critères	Remplis	Non remplis
La quantité de travail proposée par l'entrepreneur a été examinée et jugée adéquate selon la portée prévue du marché.	5	21
Les prix ont été négociés en tenant compte du taux courant.	1	25
L'entrepreneur a fourni une justification ou une attestation	5	21

de prix.		

Veiller à l'exécution du marché conformément aux modalités établies

26.48 Nous avons examiné les dossiers des marchés à la recherche de preuves que l'entrepreneur avait accompli le travail conformément aux spécifications du contrat, dans les délais impartis et au coût convenu. Nos critères de vérification étaient fondés sur le *Règlement sur les marchés de l'État* et sur la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor.

26.49 Nous avons constaté que les services à fournir — le travail fait par l'entrepreneur — étaient généralement décrits en termes abstraits (comme « conseils », « services professionnels »). La plupart des contrats ne précisaient pas clairement quel service était demandé et dans quel délai. Pour 21 des 26 cas, les ministères ont pu nous fournir des copies des factures des fournisseurs et des approbations écrites attestant que les services avaient été fournis conformément aux modalités du contrat. Mais le reste de la documentation dans les dossiers était limité. Pour près des deux tiers de l'échantillon (17 cas), les ministères n'ont pas pu fournir de preuves supplémentaires, prévues au paragraphe 16.11 de la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, que les services mentionnés dans le contrat avaient été fournis au complet et dans les délais prescrits (voir la pièce 26.7). Les gestionnaires sont donc incapables de donner l'assurance que, dans ces 17 cas, les services ont été fournis conformément à toutes les dispositions des contrats et que les fonds ont été déboursés pour les fins prévues.

Les modifications peuvent compromettre la liberté d'accès

26.50 Les modifications étaient un autre élément de la gestion des marchés qui préoccupait considérablement le Comité permanent des opérations gouvernementales lors de son enquête sur la passation des marchés. Le Comité a déclaré que des contrôles plus rigoureux devaient être mis en place pour veiller à ce que des modifications ne soient apportées que lorsqu'elles sont vraiment justifiées. Voici ce que le Comité a écrit.

> Le Comité, comme le Conseil du Trésor, se soucie du grand nombre de modifications de marchés. Dans de nombreux cas, ces modifications sont nécessaires et se justifient; dans d'autres, la mauvaise gestion du projet et les contrôles financiers défaillants ont entraîné des dépassements de coût. Selon le Comité, le Conseil du Trésor et le responsable de l'adjudication de contrats au sein de chaque ministère et organisme devraient surveiller de plus près le rendement des marchés.

26.51 Nous avons examiné notre échantillon de dossiers de contrats pour trouver des preuves que le marché avait été dûment exécuté lorsque des modifications ont été faites, et que les modifications avaient été adéquatement justifiées et approuvées conformément à la politique du Conseil du Trésor. Nous avons également vérifié si les modifications étaient dans le « meilleur intérêt du gouvernement » et n'étaient ni le résultat d'une mauvaise planification du marché, ni un moyen de contourner d'autres règles régissant l'adjudication des marchés.

26.52 Comme le montre la pièce 26.7, pour environ la moitié des cas comportant une modification, les éléments probants mis à notre disposition étaient insuffisants pour déterminer si la modification avait été justifiée et adéquatement exécutée ou non. Dans les dossiers qui comprenaient assez d'éléments probants pour permettre de porter un jugement, nous avons constaté, dans la plupart des cas, que les modifications n'avaient été ni justifiées, ni adéquatement exécutées. Cette situation a souvent eu pour conséquence que des changements rétroactifs ont été apportés aux marchés. Des hauts fonctionnaires des ministères, le ministre et parfois le Conseil du Trésor ont alors dû intervenir afin de rectifier, de modifier, d'attester et de ratifier le contrat.

Pièce 26.7

Exécution des marchés

Nombre de contrats parmi les 26 de notre échantillon qui remplissaient ou ne remplissaient pas nos critères servant à déterminer si les services ont été fournis selon les modalités du marché (14 contrats n'ont pas été modifiés).

Critères	Remplis	Non remplis
Une attestation confirmant que les services avaient été fournis conformément aux modalités du marché figurait au dossier (signature exigée par l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*).	21	5
Des documents figurant au dossier démontraient que les services spécifiés dans le marché avaient été fournis conformément aux exigences relatives aux coûts, à la qualité et à l'échéancier.	9	17
Les modifications au marché étaient justifiées et approuvées en bonne et due forme.	7	5
Les modifications au marché servaient au mieux les intérêts de l'État (p. ex. elles ne résultaient pas d'une mauvaise planification ou n'avaient pas été apportées dans l'intention de fractionner le marché).	5	7

26.53 À notre avis, une mauvaise planification de l'approvisionnement, une analyse inadéquate des besoins et une mauvaise définition des exigences contribuent grandement au processus souvent complexe et coûteux de modification du marché original. En outre, le fait de modifier les marchés plutôt que d'inviter de nouvelles soumissions compromet l'examen public du déboursement de fonds publics et la liberté d'accès aux possibilités de marchés pour d'autres fournisseurs.

Conclusion et recommandations

26.54 Dans son rapport, le Comité permanent des opérations gouvernementales aborde la question des contrats à fournisseur unique en déclarant d'emblée que « l'adjudication de marchés publics par voie de concurrence est la méthode qui offre la meilleure valeur aux prix les plus faibles ». Il souligne que le pourcentage des contrats à fournisseur unique est resté trop élevé pendant trop longtemps et que la situation doit être corrigée. Le Comité ne met pas en doute les critères régissant l'attribution des contrats à fournisseur unique; il insiste sur l'importance de les respecter rigoureusement.

26.55 Dans notre rapport de 1997 (chapitre 6, « Le rendement des marchés »), nous constations que bon nombre de ces critères avaient été établis pour s'assurer que le gouvernement respecte les lois et les accords commerciaux en vigueur dans la conduite de ses affaires. Nous reconnaissions également que les pratiques d'attribution des contrats ne devaient en aucun cas faire de préférences ou de favoritisme, ne serait–ce qu'en apparence. Comme nous l'avions noté, « 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 ». Enfin, nous avions conclu que, même si les critères applicables aux marchés publics sont différents, ils demeurent néanmoins compatibles avec les grandes obligations juridiques et stratégiques imposées aux gestionnaires du gouvernement.

26.56 Selon la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor, les marchés publics doivent :

- 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 de fonds publics;
- privilégier les éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition;
- favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents.

26.57 Selon les résultats de la présente vérification, ces exigences ne sont pas remplies. Les gestionnaires chargés de conclure des marchés publics semblent avoir pour devise que l'important est de faire ce qu'on a à faire, quitte à prendre des mesures de circonstance et à passer outre aux règles établies. Or, à notre avis, ces gestionnaires n'usent pas de toute la prudence voulue pour protéger les intérêts de l'État lorsqu'ils s'engagent dans une relation non concurrentielle avec un fournisseur. La prudence exige, par exemple, qu'on définisse clairement la tâche à accomplir et les ressources qu'il faudra pour l'accomplir. Il faut également bien connaître le prix courant du service à acheter et exiger du fournisseur une attestation confirmant que son prix est effectivement son meilleur prix. Par ailleurs, si bon nombre des contrats à fournisseur unique ou la majorité d'entre eux ont été passés parce qu'il « fallait faire ce qu'on avait à faire », il reste que nous n'avons trouvé que très peu de preuves du travail qui a été accompli.

26.58 Par le passé, nous avons fait de nombreuses recommandations au gouvernement pour qu'il améliore ses pratiques d'attribution des marchés. Toutes ces recommandations se résument en fait en une seule : appliquer les règles établies. C'est là aussi l'essence des recommandations du Comité permanent. Sur les questions abordées dans notre vérification, le Comité permanent était généralement d'avis qu'il faudrait serrer les rênes pour que les gestionnaires au gouvernement observent les règles d'attribution des marchés. Quoi qu'il en soit, d'après notre échantillon, il semble que l'inobservation des règles d'attribution pour les contrats à fournisseur unique soit devenue une pratique fort répandue. Ce phénomène s'explique peut–être par le fait que cette pratique semble entraîner peu de conséquences. Faut–il alors instaurer de nouvelles mesures de contrôle? À notre avis, non. On ne ferait que resserrer l'étau des contraintes dans lequel de nombreux gestionnaires se sentent déjà pris, en plus d'allonger le processus d'attribution des marchés. Certains gestionnaires verraient là une raison de plus de court–circuiter le processus et de simplement « faire ce qu'ils ont à faire ». La solution serait peut–être de hausser le niveau de responsabilisation à chacune des étapes du processus d'attribution des marchés publics.

26.59 Les sous–ministres devraient s'assurer que les employés à qui ils délèguent des responsabilités en matière d'attribution des marchés comprennent à fond les deux grands objectifs de la politique du gouvernement sur les marchés (liberté d'accès et valeur optimale) et qu'ils sont tenus responsables de l'atteinte de ces objectifs.

26.60 Les sous–ministres devraient s'assurer que lorsqu'un contrat à fournisseur unique est attribué, les circonstances cadrent pleinement avec les dispositions du *Règlement sur les marchés de l'État*.

Réponse du gouvernement : *Nous tenons à remercier le Bureau du vérificateur général pour la présente vérification sur les marchés de services professionnels.*

Nous nous sommes engagés à faire preuve de leadership auprès des ministères pour la mise en oeuvre de saines pratiques de passation des marchés à l'échelle du gouvernement fédéral. Nous tiendrons donc compte des constatations de votre vérification pour améliorer la conclusion des marchés de services au niveau fédéral.

Réponse de la Défense nationale *: Les politiques actuellement en place à la Défense nationale reflètent clairement les deux grands objectifs de la politique du gouvernement sur les marchés, soit la liberté d'accès et la valeur optimale. Ces politiques ont été récemment revues, et les exigences seront reconfirmées très prochainement. Le nouvel énoncé de politique fera de nouveau ressortir que les contrats attribués à un fournisseur unique doivent satisfaire pleinement aux exigences et aux circonstances du* Règlement sur les marchés de l'État.

Tout comme les énoncés de politique, les programmes de formation actuels du Ministère ont pour objet de s'assurer que les employés qui ont des responsabilités en matière d'attribution des marchés comprennent à fond leurs fonctions et leurs obligations. À la Défense nationale, le pouvoir de passer des marchés n'est délégué que lorsque cette formation a été suivie avec succès.

En terminant, le Ministère craint que la technique d'échantillonnage limité utilisée pour la tenue de cette vérification n'ait conduit à des constatations qui ne sont peut–être pas représentatives des pratiques de passation des marchés qui sont appliquées dans l'ensemble du Ministère. Nous reconnaissons que les contrats attribués à un fournisseur unique représentent un aspect litigieux de la passation des marchés, mais le Ministère a toujours l'intention d'appliquer le règlement en vigueur de manière constante et uniforme tout au long du processus.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de notre vérification était d'examiner l'application des règles d'attribution des marchés à partir d'un échantillon de contrats à fournisseur unique pour des services professionnels provenant de cinq ministères différents, et de communiquer les résultats au Parlement.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en matière de politiques et de cadres d'action. Plus précisément, nous avons cherché à savoir dans quelle mesure ils ont réussi à définir un cadre pour l'attribution des marchés publics et à fournir le leadership et l'encadrement voulus aux 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 le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, 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 à l'annexe B du présent chapitre. Ces critères ont servi à évaluer l'information provenant des sources suivantes :

- analyse des dispositions de la politique même, en portant une attention particulière aux documents de principe du Secrétariat du Conseil du Trésor et à ceux de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et de cinq autres ministères;
- témoignages et instances du Comité permanent des opérations gouvernementales et du Comité permanent des comptes publics;
- entrevues avec des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et de cinq ministères opérationnels.

Pour examiner les résultats obtenus par les employés chargés d'appliquer le cadre stratégique du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, nous avons tenu compte de l'information provenant des sources précitées et des sources suivantes :

- examen et analyse des données sur les marchés et les comptes publics du gouvernement;
- analyse de documents fournis par des représentants de Service correctionnel Canada, de Pêches et Océans, de Santé Canada, de la Défense nationale et de Transports Canada, et analyse des discussions tenues avec ces représentants;
- analyse de plus de 45 contrats de services professionnels présentés dans 26 cas d'étude, et pour lesquels cinq ministères ont versé au total 16 millions de dollars.

Pour choisir les cas d'étude, nous avons demandé aux ministères de nous fournir les listes de contrats à fournisseur unique de plus de 25 000 $ attribués en 1996 pour des services professionnels de nature autre que matérielle. À

partir de ces listes, nous avons sélectionné un maximum de 10 cas par ministère et les avons examinés minutieusement pour nous assurer qu'ils répondaient à nos critères de sélection. Pour chaque ministère, nous voulions retenir les cinq premiers cas qui répondaient aux critères. En fin de compte, nous avons examiné quatre cas pour un des ministères à l'étude, six cas pour chacun de deux autres ministères et cinq cas pour chacun des deux derniers ministères, ce qui fait un total de 26 cas d'étude.

Nous n'avons aucunement cherché à évaluer le rendement ou les qualifications des fournisseurs. Aucun commentaire formulé dans ce rapport ne doit d'ailleurs être interprété comme une critique à l'endroit des fournisseurs.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Hugh McRoberts
Directeur : Jaak Vanker

Sami Sourani
Cyril Lee–Shanok
Rosemary Marenger

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

Annexe A

Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales
Les marchés publics — Extraits

Avril 1997

I. Introduction

Depuis deux ans, le Comité permanent des opérations gouvernementales se penche sur divers aspects des marchés publics par le gouvernement fédéral pour l'acquisition de biens et de services. En tant que comité permanent de la Chambre, nous avons senti le besoin d'assurer au Parlement que les marchés publics sont concurrentiels, sont accessibles à des entreprises de toutes les tailles dans toutes les régions du Canada et sont gérés avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience. Cela signifie par conséquent que lorsque le gouvernement du Canada se tourne vers les entreprises canadiennes de toutes les régions du pays pour obtenir des biens et des services au moyen de marchés publics, il doit viser, entre autres choses, le prix le plus économique, l'optimisation des ressources, la fourniture efficace des services et la réalisation de ses objectifs financiers et budgétaires.

Le Comité a remarqué que, selon un récent rapport du Conseil du Trésor, le gouvernement du Canada a dépensé environ 8,6 milliards de dollars en marchés publics durant l'exercice 1994-1995. De cette somme, plus de 3,2 milliards de dollars (ou 37 p. 100) ont servi à des contrats à fournisseurs uniques ou non concurrentiels. Ce phénomène préoccupe tant le Conseil du Trésor que le Comité et est contraire à la politique d'adjudication des marchés du gouvernement qui veut favoriser la concurrence, faciliter l'accès aux marchés publics et assurer l'équité et la transparence du processus contractuel. Le Comité a donc entrepris d'étudier la question.

À cette fin, le Comité a invité à comparaître des spécialistes de ministères et d'organismes gouvernementaux, de l'entreprise, des syndicats et du milieu universitaire. Au cours d'une période de deux ans, il a tenu 39 séances et reçu plus de 68 mémoires et documents.

L'étude a comporté trois étapes : au cours de la première, le Comité s'est penché sur la vaste portée et la définition de la passation de marchés dans le secteur public; il a ainsi cerné plusieurs problèmes et préoccupations touchant les marchés publics dans le système fédéral. Lors de la deuxième étape, le Comité a étudié le caractère concurrentiel ou non concurrentiel des marchés publics, les marchés à fournisseurs uniques, le Service des invitations ouvertes à soumissionner (SIOS), et les problèmes de marchés pour les petites et les moyennes entreprises (PME). Lors de la troisième étape, le Comité a mis le gouvernement devant certaines constatations et recommandations et a par la suite reçu des réactions favorables et positives. En conséquence, le gouvernement a considérablement amélioré le processus d'adjudication de marchés et a établi de nouvelles mesures dans les ministères et les organismes afin de contrôler et de réduire les dépenses de ce type.

Dans le présent rapport, le Comité recommande que le gouvernement poursuive ses efforts pour améliorer le processus d'adjudication des marchés publics.

II. Résumé des principales conclusions

1. Au cours des deux dernières années, l'action du Comité et une plus grande sensibilisation du public ont poussé le gouvernement à améliorer considérablement ses procédures et systèmes d'attribution des marchés. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire, comme en témoignent les conclusions qui suivent.

2. Le Conseil du Trésor ne veille pas à ce que les ministères, organismes et sociétés de la Couronne qui relèvent de sa compétence appliquent ses politiques, directives et lignes de conduite pour l'approbation et l'exécution de contrats.

3. De façon générale, de nombreux secteurs de l'économie canadienne, notamment les petites et les moyennes entreprises, connaissent mal le processus de passation des marchés du gouvernement fédéral et ne savent pas comment y avoir accès.

4. Le Service des invitations ouvertes à soumissionner ne répond pas aux besoins des secteurs tant privé que public; de nombreuses entreprises ont des difficultés sur le plan de l'accès, des coûts, de la transparence et de l'équité; nombre de ministères et d'organismes trouvent plus économique et efficient de lancer des appels d'offres aux entrepreneurs et fournisseurs spécialisés inscrits sur leurs listes respectives.

5. Il y a usage abusif par les ministères et organismes des contrats à fournisseurs uniques qui réduisent la concurrence dans le secteur privé pour les contrats gouvernementaux.

6. Le recours accru aux modifications de marchés dans la plupart des ministères et organismes entraîne des dépassements de coût.

7. Le gouvernement n'est pas doté d'une base de données adéquate en matière de marchés publics pouvant répondre aux besoins de gestion de la fonction publique et aux besoins du Parlement.

8. Les rapports annuels élaborés par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) sur l'adjudication de marchés publics par les ministères laisse à désirer sur le plan du contenu et des délais de présentation, étant donné les besoins de l'examen parlementaire.

III. Résumé des recommandations

1. Le Comité permanent des opérations gouvernementales recommande que les mesures suivantes soient prises pour renforcer et mettre en oeuvre les politiques du Conseil du Trésor en matière de marchés publics :

   a) les entrepreneurs/fournisseurs doivent être payés au plus tard 30 jours après la facturation (déjà mise en oeuvre);

   b) le plafond pour les contrats non concurrentiels devrait être ramené de 30 000 $ à 25 000 $ (déjà mise en oeuvre);

c) tous les contrats de plus de 25 000 $ devraient obligatoirement faire l'objet d'appels d'offres au moyen du SIOS, sous réserve des exceptions déjà prévues par la politique du CT;

d) il convient de revoir les exceptions afin de réduire le nombre de fois où elles servent à court–circuiter le processus concurrentiel;

e) de fortes sanctions doivent être imposées interdisant le « fractionnement de marché »;

f) le Secrétariat du Conseil du Trésor doit veiller à ce que tous les gestionnaires et les employés compétents des ministères aient les connaissances et la formation nécessaires en matière d'administration de marchés afin que tous comprennent bien et exécutent comme il se doit les politiques et pratiques touchant les marchés publics;

g) il faut éviter de rédiger des contrats « taillés sur mesure »;

h) les fonctionnaires du Conseil du Trésor et du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux devraient élaborer un code déontologique ou un code d'usage pour les marchés publics et établir dans chaque organisme des mécanismes et des conseils d'examen des marchés.

2. Le Comité recommande la création au sein de TPSG Canada d'une initiative appelée « Contrats Canada » pour :

a) aider les petites entreprises qui veulent traiter avec le gouvernement fédéral à mieux connaître les processus et à y avoir accès;

b) accueillir les demandes de renseignements des entreprises qui éprouvent des difficultés avec le processus de soumission ou ont besoin de renseignements plus détaillés sur les marchés publics;

c) étudier la possibilité de se doter d'un ombudsman (comme l'a fait l'industrie bancaire) qui serait chargé de faire des enquêtes internes et indépendantes sur les difficultés éprouvées par les entreprises privées et les organismes du gouvernement dans l'adjudication des contrats du gouvernement;

d) lancer une campagne de sensibilisation publique à l'échelle du Canada pour informer les entreprises (y compris les PME) de la façon de participer aux marchés publics;

e) faire connaître le système de roulement afin que toutes les entreprises sachent comment s'inscrire sur les listes de fournisseurs tenues par les ministères et organismes fédéraux;

f) simplifier ou réduire la paperasserie liée aux procédures de passation de marchés.

3. Le Comité recommande que le Service des invitations ouvertes à soumissionner (SIOS) soit revu de fond en comble afin qu'il soit plus accessible, concurrentiel, transparent et équitable et que les caractéristiques du nouveau SIOS en 1997 prévoient des améliorations dans les domaines suivants :

a) il faut continuellement réduire les coûts et les frais d'adhésion pour les entreprises (particulièrement les PME) afin qu'elles puissent soumissionner pour les marchés publics;

b) l'information sur l'appel d'offres doit être présentée de façon plus concise et efficace pour éviter de faire perdre du temps et des ressources précieuses aux soumissionnaires;

c) il convient d'augmenter le choix des niveaux de service en améliorant les documents de soumission et les logiciels de recherche dans les bases de données et en réduisant les coûts de télécommunication;

d) il convient d'établir des partenariats avec d'autres services donnant accès à des bases de données afin que les fournisseurs aient accès à tout un choix de services à valeur ajoutée;

e) il convient d'améliorer continuellement les modes électroniques moins coûteux utilisés pour annoncer les marchés publics à une plus vaste clientèle afin de profiter des améliorations technologiques et de réduire les coûts.

4. Le Comité recommande :

a) que le Conseil du Trésor veille à ce que tous les marchés à fournisseurs uniques, avant d'être approuvés, soient examinés par un mécanisme ou un conseil d'examen des marchés établi dans chaque ministère et organisme, afin de s'assurer que les principes de la concurrence, de l'accessibilité, de la transparence et de l'équité ont été respectés;

b) que tous les cas d'exception ou de non–conformité au *Règlement sur les marchés de l'État* soient signalés au Secrétariat du Conseil du Trésor et au vérificateur général;

c) que le vérificateur général effectue des vérifications périodiques dans les ministères et organismes où des marchés à fournisseurs uniques sont passés régulièrement pour des cas d'exception ou chez lesquels il y a eu non–conformité au *Règlement sur les marchés de l'État*.

5. Le Comité recommande :

a) que le Conseil du Trésor prie tous les gestionnaires ministériels d'établir un comité de gestion supérieur pour examiner les modifications aux marchés relevant de leurs compétences et pour surveiller de plus près les activités donnant lieu à ces modifications;

b) que les modifications de marchés soient réparties en sous–catégories — p. ex. les dépassements de coût, les ajouts légitimes, etc. — afin de réduire de façon considérable les dépassements de coût inutiles;

c) que le Conseil du Trésor établisse un niveau de tolérance pour chacune de ces sous–catégories. Un niveau de 10 p. 100 est recommandé pour les dépassements de coût.

6. Le Comité recommande que le Conseil du Trésor :

   a) de concert avec TPSG Canada et d'autres ministères, continue d'améliorer le cadre hiérarchique normalisé afin d'établir une base de données exacte sur l'adjudication de marchés publics dans l'ensemble du gouvernement;

   b) cherche, en priorité, à combler les lacunes en matière d'information sur la passation de marchés, c'est–à–dire qu'il exige que les ministères fournissent des données sur les contrats concurrentiels et non concurrentiels, les marchés à fournisseurs uniques, les modifications de marchés et les justifications;

   c) accorde une grande priorité à la préparation opportune et régulière de rapports annuels, à l'intention du Parlement, sur l'adjudication de marchés publics par le gouvernement.

Recommandation finale

Le Comité recommande que le gouvernement mette en application toutes les recommandations susmentionnées et fasse rapport de l'état d'avancement de leur application au président du Comité avant le 31 mars 1998.

Annexe B

Critères et indicateurs des résultats touchant la passation des marchés

Le tableau suivant décrit les critères, les sous–critères et les indicateurs des résultats quantitatifs que nous avons appliqués. Ces critères et indicateurs ont été mis au point lors de notre vérification du rendement des marchés en 1997 (chapitre 6, Rapport de 1997). Ils avaient alors été examinés avec les gestionnaires et les autres parties intéressées, puis adoptés par le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Critères	Sous–critères	Indicateurs des résultats
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) est transparent et équitable et permet d'obtenir un bon rapport qualité–prix.	• Mesure dans laquelle on fait appel à la concurrence. • 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).	• Nouveaux fournisseurs attirés. • Renouvellement du bassin de 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 d'atteindre 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).	• Attestations de paiement. • Évaluations des entrepreneurs. • Modificatifs.

	• Mesure dans laquelle les fournisseurs obtiennent la contrepartie des marchés qu'ils concluent.	• Résultats de la vérification des marchés. • Application des sanctions et des stimulants destinés aux fournisseurs.

Chapitre 27

Les subventions et les contributions

Certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien

Table des matières

	Page
Points saillants	27-5
Introduction	27-7
Vue d'ensemble des programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral	27-7
Dépenses prévues pour 1998-1999	27-7
Certaines observations tirées de vérifications antérieures	27-8
Un cadre de gestion du rendement : aider les gestionnaires à mieux gérer	27-10
Objet de la vérification	27-11
Observations et recommandations	27-12
EXÉCUTION DIRECTE DES PROGRAMMES DE SUBVENTIONS ET DE CONTRIBUTIONS	27-12
Industrie Canada : contributions en vertu du Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario (PAFBO)	27-12
L'évaluation des projets laisse à désirer	27-13
Les contributions dépassent souvent les seuils recommandés	27-13
Il y aurait lieu de recueillir de l'information sur le rendement des projets	27-13
Le ministère du Patrimoine canadien : subventions et contributions versées en vertu du Programme du multiculturalisme	27-15
Les attentes quant au rendement sont ambiguës	27-15
La justification des décisions de financement suscite certaines inquiétudes	27-16
Lente transition vers le financement de projets précis	27-18
La surveillance du rendement pourrait être améliorée	27-19
EXÉCUTION INDIRECTE DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTIONS : INDUSTRIE CANADA	27-20
Obligation de rendre compte de l'exécution indirecte des programmes	27-20
Contributions à CANARIE Inc. et à PRECARN Associates Inc.	27-20
Qu'est–ce que CANARIE?	27-20

L'obligation de rendre compte du rendement du programme pourrait être renforcée 27-21

Certitude plus grande requise quand il s'agit de savoir si les pratiques de CANARIE répondent aux attentes établies 27-22

Industrie Canada a obtenu une certitude satisfaisante que les fonds sont utilisés aux fins prévues 27-22

Qu'est–ce que PRECARN? 27-22

L'obligation de rendre compte du rendement pourrait être renforcée 27-23

Industrie Canada pourrait obtenir un plus grand degré de certitude en ce qui a trait à l'utilisation des fonds aux fins prévues 27-24

Certitude plus grande requise quand il s'agit de savoir si les pratiques de PRECARN satisfont aux attentes établies 27-24

Conclusion 27-25

À propos de la vérification 27-26

Pièces

27.1 Qualités d'un programme de subventions ou de contributions bien géré 27-11

27.2 Ventilation des sommes prévues au budget du Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario 27-13

27.3 Exemples de l'insuffisance de l'évaluation de projets en fonction des critères de financement — PAFBO 27-14

27.4 Objectifs du Programme du multiculturalisme 27-15

27.5 Critères d'admissibilité au Programme du multiculturalisme 27-16

27.6 Gamme des pratiques relevées en ce qui a trait à l'exercice d'une diligence raisonnable — Programme du multiculturalisme 27-17

Annexes

A. Dépenses prévues à l'égard des subventions par ministère et organisme, 1998-1999 27-27

B. Dépenses prévues à l'égard des contributions par ministère et organisme, 1998-1999 27-28

Les subventions et les contributions

Certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien

Points saillants

27.1 Pour le Bureau du vérificateur général, une bonne gestion des subventions et des contributions constitue un élément important d'une saine administration publique au gouvernement fédéral. En conséquence, le chapitre présente :

- un aperçu de l'utilisation des subventions et des contributions par les ministères;
- des extraits des observations formulées par le Bureau au cours des 21 dernières années au sujet de l'optimisation des ressources dans le cadre des programmes de subventions et de contributions;
- un cadre de gestion du rendement que nous sommes en train d'élaborer pour les programmes de subventions et de contributions;
- les résultats d'une vérification, pour laquelle ont été utilisés certains éléments de ce cadre, portant sur une sélection de programmes de subventions et de contributions d'Industrie Canada et de Patrimoine canadien.

27.2 Nos vérifications de la gestion des programmes de subventions et de contributions au cours des 21 dernières années nous ont amenés à formuler à de nombreuses reprises les mêmes observations : problèmes de conformité aux autorisations de programme, lacunes dans la conception des programmes, faiblesses au niveau des contrôles, et mesure et communication insuffisantes au chapitre du rendement. Dans l'ensemble, nous avons continué à relever les mêmes problèmes. Plusieurs raisons expliquent la persistance de ces derniers. Elles vont du non–respect par les décideurs des règles régissant les dépenses liées aux subventions et aux contributions, aux piètres pratiques de gestion. Pour régler ce dernier problème, notre Bureau est en train d'élaborer un cadre de gestion du rendement.

27.3 Nous avons constaté que de grandes améliorations pouvaient être apportées à la gestion des programmes que nous avons vérifiés :

- Dans le cas du Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario exécuté par Industrie Canada, nous n'avons trouvé que peu d'éléments pouvant indiquer que le Ministère avait fait preuve d'une diligence raisonnable dans l'approbation du financement de bon nombre de projets.
- Nous formulons les mêmes réserves à l'égard du Programme du multiculturalisme du ministère du Patrimoine canadien. Pour le tiers environ des projets sur lesquels notre vérification a porté, il y a peu d'éléments démontrant que le Ministère a fait preuve d'une diligence raisonnable dans l'approbation des fonds. Nous craignons également que les attentes au sujet du rendement du Programme soient ambiguës; des éclaircissements sont nécessaires pour éviter le dédoublement des efforts déployés par d'autres ministères et par les gouvernements provinciaux.

27.4 Nous avons aussi examiné des accords d'exécution indirecte dans le cadre desquels un ministère fournit des fonds à une organisation de l'extérieur qui, à son tour, les verse aux destinataires désignés. Ces accords exigent des mesures spéciales de reddition de comptes puisque les gestionnaires ministériels ne peuvent exercer une supervision directe et apporter les correctifs qui s'imposent pour obtenir les résultats escomptés. Nous avons constaté qu'Industrie Canada pourrait renforcer l'obligation de rendre compte du rendement dans le cadre de ses accords de contribution avec CANARIE Inc. (Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement) et PRECARN Associates Inc. (Réseau de recherche appliquée préconcurrentielle).

Introduction

27.5 Le versement de subventions et de contributions aux particuliers, aux entreprises et aux organismes sans but lucratif compte parmi les principaux moyens par lesquels le gouvernement du Canada cherche à atteindre ses objectifs de programme.

27.6 En conséquence, le chapitre présente :

- un bref aperçu des observations formulées par le Bureau au cours des 21 dernières années au sujet de l'optimisation des ressources dans le cadre des programmes de subventions et de contributions;

- un cadre de gestion axée sur le rendement que nous sommes en train d'élaborer pour les programmes de subventions et de contributions et que nous utiliserons de nouveau lors de vérifications futures;

- les résultats d'une vérification, pour laquelle ont été utilisés certains éléments de ce cadre, portant sur une sélection de programmes de subventions et de contributions d'Industrie Canada et de Patrimoine canadien.

Vue d'ensemble des programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral

27.7 Les subventions et les contributions font partie de la catégorie de dépenses appelée paiements de transfert. Il s'agit là de transferts d'argent du gouvernement fédéral à des particuliers et à des organismes de divers types, y compris des entreprises ou d'autres gouvernements.

27.8 Les subventions sont des paiements de transfert qui ne sont soumis à aucune condition et pour lesquels l'admissibilité du bénéficiaire peut être vérifiée. Si un particulier ou un organisme a droit à une subvention, le montant approprié peut lui être versé sans qu'il ait par la suite à satisfaire à quelque condition que ce soit. Par contre, le paiement d'une contribution est assujetti à des conditions de rendement qui sont précisées dans un accord de contribution. Le bénéficiaire doit continuer à montrer qu'il satisfait à ces conditions pour obtenir le remboursement de certains coûts pendant la durée de l'accord. L'utilisation faite des contributions peut aussi être l'objet d'une vérification de la part du gouvernement, alors que ce n'est habituellement pas une exigence dans le cas d'une subvention.

27.9 Parce que l'obligation de rendre compte est généralement moins grande dans le cas des subventions, nous soutenons depuis de nombreuses années qu'elles ne devraient être accordées que dans les cas où elles ne sont vraiment soumises à aucune condition ou lorsque leur administration offre un meilleur rapport coût–efficacité que celle des contributions.

Dépenses prévues pour 1998-1999

27.10 Le *Budget principal des dépenses* et le *Budget supplémentaire des dépenses A* pour 1998-1999 prévoient des dépenses de 39,5 milliards de dollars au titre des subventions et des contributions accordées par les ministères et les organismes, dont 23,1 milliards de dollars représentent des subventions octroyées par Développement des ressources humaines Canada. (Voir les annexes A et B pour un résumé des dépenses prévues à l'égard des subventions et des contributions pour tous les ministères et organismes). Celles–ci englobent les dépenses législatives et les dépenses votées (ou discrétionnaires). Les dépenses législatives sont celles qui ne nécessitent aucune nouvelle autorisation du Parlement puisqu'elles ont été approuvées de façon permanente par des lois d'un Parlement antérieur ou du Parlement actuel. Les dépenses votées sont celles pour lesquelles l'approbation du Parlement est demandée chaque année au moyen d'une loi de crédits.

27.11 Le présent chapitre porte sur des questions entourant la gestion des subventions et des contributions votées, mais non pas sur celle des dépenses législatives à l'égard desquelles les gestionnaires ont peu de latitude.

Certaines observations tirées de vérifications antérieures

27.12 Nous avons communiqué au Parlement les résultats des nombreuses vérifications de programmes de subventions et de contributions que nous avons effectuées au cours des 21 dernières années. Bon nombre de ces vérifications nous ont amenés à signaler des points similaires. Voici un bref aperçu des principales conclusions formulées par les vérificateurs.

27.13 L'administration fédérale dans son ensemble. En 1977, nous avons présenté un rapport sur les résultats d'un examen qui avait duré deux ans et avait porté sur des programmes de subventions et de contributions de 20 ministères et organismes. Nos observations pouvaient être classées en quatre grandes catégories :

- application ou interprétation inconstante de la politique gouvernementale au chapitre des subventions et des contributions;
- utilisation inefficace des fonds et mesures inadéquates pour obliger les bénéficiaires des programmes à rendre compte des fonds reçus;
- lacunes au niveau du contrôle, de la surveillance et de l'évaluation;
- comptes rendus insuffisants dans le *Budget des dépenses* et les *Comptes publics* et ne pouvant, de ce fait, faciliter l'examen et les comparaisons annuelles par le Parlement.

27.14 En 1984, nous avons défini, pour guider le personnel chargé de la vérification, huit procédés essentiels de gestion pour les programmes de subventions et de contributions :

- énoncer les objectifs clairement;
- établir des modalités et des conditions non ambiguës;
- informer les éventuels requérants des lignes directrices du programme;
- étudier et approuver les demandes avec soin;
- faire les paiements selon les règles établies;
- exercer une surveillance appropriée en ce qui a trait aux diverses subventions et contributions;
- fournir une information adéquate à la direction;
- évaluer l'efficacité du programme.

Ces procédés ont servi de fondement aux vérifications de l'optimisation des ressources qui ont été effectuées par la suite dans les années 80.

27.15 Ministère de l'Expansion industrielle régionale. En 1985, lors d'une vérification des programmes d'aide directe du ministère de l'Expansion industrielle régionale, nous avons fait état d'un certain nombre de lacunes dans les procédés de contrôle et les pratiques d'exécution des programmes. Nous avons recommandé la présentation par

écrit de lignes directrices et de contrôles pour l'évaluation afin que la procédure d'approbation des projets soit uniforme dans l'ensemble du pays et que les projets financés satisfassent aux exigences d'admissibilité et atteignent les objectifs liés aux programmes. Nous avons également recommandé que les lignes directrices du Ministère sur l'évaluation du besoin de financement soient davantage précises et que les analyses des critères de sélection soient versées au dossier. En 1987, nous avons fait un suivi de ces recommandations. Le Ministère avait certes amélioré un grand nombre de ses procédés, mais certains aspects de l'admissibilité des projets continuaient à poser un problème et il n'existait toujours pas de lignes directrices plus précises pour déterminer l'admissibilité.

27.16 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. En 1986, dans le cadre d'une vérification de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, nous avons suggéré de limiter l'utilisation des subventions puisqu'elles ne nécessitent pas la surveillance du rendement de leurs bénéficiaires. Nous avons recommandé que les ministères et les organismes ne soient autorisés à utiliser ce mécanisme de financement que lorsqu'il peut être clairement démontré qu'il s'agit d'un moyen plus rentable d'atteindre les objectifs du programme.

27.17 Affaires indiennes et du Nord Canada. En 1988, dans le cadre de notre vérification du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, nous avons fait état de nos préoccupations depuis longtemps formulées au sujet de la mise en oeuvre des accords de contribution avec les bandes et les organisations indiennes. Ces préoccupations de longue date portaient sur deux points principaux : le versement de fonds avant que n'aient été produits tous les documents et renseignements requis et une surveillance inadéquate des opérations des bandes indiennes, surveillance requise pour s'assurer que les fonds servaient aux fins prévues. Nous avons entre autres recommandé l'élaboration d'un cadre stratégique financier incitant à une saine gestion des accords de financement.

27.18 Secrétariat d'État. Lors de notre vérification des programmes de promotion du civisme du Secrétariat d'État en 1990, nous avons constaté la nécessité d'établir des critères pour l'évaluation des demandes et des résultats en fonction des objectifs des programmes. Cette constatation allait de pair avec des observations antérieures portant sur la nécessité pour les ministères de consacrer plus d'efforts à la surveillance et à l'évaluation des résultats des programmes.

27.19 Industrie, Sciences et Technologie. En 1990 également, nous avons fait état de cas où le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie n'avait pas exercé une diligence raisonnable. Nos travaux ont révélé que des projets avaient été approuvés en dépit d'une première analyse ministérielle indiquant qu'ils ne satisfaisaient pas aux critères d'admissibilité. Nous avons aussi relevé des cas où l'aide financière accordée à un projet excédait les besoins précisés dans l'analyse du Ministère. Nous avons trouvé très peu de documents, sinon aucun, pour expliquer ces décisions.

27.20 Pêches et Océans. Notre vérification de 1993 du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, administré par Pêches et Océans, a révélé quelques lacunes graves. Nous avons signalé l'absence d'une autorisation législative claire pour exécuter le programme, d'énormes difficultés à orienter les paiements vers ceux qui étaient touchés de près par le moratoire sur la pêche de la morue du Nord, le versement de paiements à des personnes qui ne satisfaisaient pas aux exigences relatives à l'admissibilité, et des faiblesses au niveau de la gestion et des contrôles financiers. Nous avons recommandé la clarification de l'autorisation législative régissant le programme et la modification correspondante des modalités d'admissibilité et de la procédure administrative.

27.21 Industrie Canada/organismes de développement régional. En 1994 et 1995, nous avons vérifié un certain nombre de programmes de contributions exécutés par Industrie Canada et par les organismes fédéraux de développement régional (Agence de promotion économique du Canada atlantique, Bureau fédéral de développement régional (Québec) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada). Nous avons cerné des lacunes à l'égard de différents aspects de l'exécution des programmes, y compris l'absence d'une diligence raisonnable dans l'évaluation des projets. Nos recommandations demandaient, entre autres choses :

- des évaluations plus convaincantes à l'appui des décisions de financement et une documentation précisant tous les facteurs importants étayant les décisions autorisant l'octroi d'une aide;

- la rationalisation des lignes directrices et des critères ayant trait à l'évaluation des demandes, en fonction de la taille et du degré de risque du projet, et la simplification de la documentation exigée pour les petits projets;

- une meilleure coordination avec les autres ministères fédéraux et provinciaux afin d'éviter le dédoublement éventuel des efforts et du financement;

- une plus grande vigilance dans le recouvrement des contributions.

27.22 En résumé, nos vérifications de la gestion des programmes de subventions et de contributions au cours des 21 dernières années nous ont amenés à formuler à de nombreuses reprises les mêmes observations. Notre vérification de 1977 a fait ressortir des problèmes de conformité aux autorisations de programme, des lacunes dans la conception des programmes, des faiblesses au niveau des contrôles de même qu'une mesure et une communication insuffisantes au chapitre du rendement. Des vérifications subséquentes nous ont amenés à faire des observations analogues. Nous avons certes constaté des améliorations dans certains secteurs lors de nos suivis, mais, dans l'ensemble, nous avons continué à relever les mêmes problèmes chaque fois que nous avons vérifié des programmes de subventions et de contributions.

27.23 La question à se poser est évidemment la suivante : Pourquoi ces problèmes ont–ils persisté? Il y a, bien sûr, de nombreuses réponses à cette question dont certaines ont à voir avec le fait que les décideurs n'ont tout simplement pas respecté les règles qui régissent les dépenses au titre des subventions et des contributions. Il y a cependant d'autres raisons qui ont à voir avec de piètres pratiques de gestion. L'établissement d'objectifs clairs et réalisables, l'exercice d'une diligence raisonnable et la mesure du rendement, notamment, demeurent des défis pour les gestionnaires de programme. Par conséquent, notre Bureau a décidé d'élaborer un cadre de gestion du rendement pour les programmes de subventions et de contributions, lequel aidera les gestionnaires, du moins nous l'espérons, à mieux gérer.

Un cadre de gestion du rendement : aider les gestionnaires à mieux gérer

27.24 Nous élaborons ce cadre pour plusieurs raisons :

- Il nous offre l'occasion de résumer nos vues sur la bonne gestion des programmes de subventions et de contributions en fonction de plus de 20 années d'expérience de la vérification de l'optimisation des ressources dans ce secteur.

- Il définit nos attentes au plan de la gestion — autrement dit, ce que nous rechercherons dans les vérifications futures des programmes de subventions et de contributions.

- Ce qui est peut–être plus important encore, il est conçu pour aider les gestionnaires des ministères à se montrer critiques à l'égard de leurs programmes et à s'interroger sur la meilleure façon de les gérer.

27.25 La pièce 27.1 contient une liste initiale des qualités d'un programme de subventions et de contributions bien géré. Chaque qualité est le produit d'un système de gestion bien conçu et de bonnes pratiques. En fait, ces qualités s'apparentent de près aux contrôles essentiels que nous recherchions dans les vérifications précédentes. Nous espérons, grâce à ce cadre, encourager les gestionnaires à aller au–delà du contrôle comme tel pour adopter une vision plus vaste du rendement. Les qualités consacrent en outre les principes essentiels de la responsabilisation, les critères de présentation de l'information sur le rendement et les éléments du cadre de gestion axée sur les résultats récemment élaboré par notre bureau.

Pièce 27.1

Qualités d'un programme de subventions ou de contributions bien géré

- Le choix du mécanisme de financement — subvention ou contribution — respecte le principe de la reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.
- La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.
- Les agents de programme comprennent qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.
- Les éventuels requérants sont au courant du programme.
- Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.
- Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.
- Les fonds sont utilisés aux fins prévues.
- Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.
- Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance du rendement du programme.
- Les sommes dues à l'État sont recouvrées rapidement (dans le cas des contributions remboursables).

27.26 Le cadre de gestion du rendement sert de complément aux politiques existantes du Conseil du Trésor et aux prises de position antérieures de notre Bureau sur la gestion et le contrôle des subventions et des contributions. Il n'a pas pour objet de les remplacer ni de les reprendre.

27.27 Nous avons l'intention de continuer à travailler à l'élaboration de ce cadre que nous présenterons dans un prochain rapport, lequel offrira également des lignes directrices à l'intention des gestionnaires de programme sur l'évaluation des risques.

Objet de la vérification

27.28 L'objet de notre vérification était de déterminer s'il existait des points importants à améliorer dans la gestion de programmes bien précis d'Industrie Canada et de Patrimoine canadien. La vérification nous a aussi offert l'occasion d'appliquer notre cadre de gestion du rendement pour les programmes de subventions et de contributions.

27.29 Cette vérification nous aura notamment permis d'attirer l'attention sur ce qui constitue une diligence raisonnable dans l'évaluation des demandes de subventions ou de contributions. À notre avis, les évaluations à l'appui des décisions d'octroyer des subventions et des contributions doivent être aussi poussées que les circonstances l'exigent et elles doivent être versées aux dossiers afin qu'il soit possible, par la suite, d'effectuer des examens et des mesures du rendement. L'exercice d'une diligence raisonnable ne sous–entend pas des analyses exhaustives dans tous les cas; il vise simplement à fournir la certitude que les décisions de financement tiennent compte de tous les critères établis par le Conseil du Trésor et le ministère intéressé et sont fondées sur une information fiable.

27.30 Nous avons choisi aux fins de notre vérification des programmes qui sont liés à des questions de développement économique et social — le Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario et le Programme du multiculturalisme, respectivement. Ces programmes sont exécutés directement par les ministères. Nous avons aussi choisi des exemples d'exécution indirecte — les accords de contribution d'Industrie Canada avec le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement (CANARIE) et le Réseau de recherche appliquée préconcurrentielle (PRECARN) étant donné que cette approche est de plus en plus répandue.

27.31 Le lecteur trouvera à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**, plus de précisions sur la vérification.

Observations et recommandations

EXÉCUTION DIRECTE DES PROGRAMMES DE SUBVENTIONS ET DE CONTRIBUTIONS

Industrie Canada : contributions en vertu du Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario (PAFBO)

27.32 En 1994, le gouvernement a annoncé la fermeture d'un certain nombre de bases militaires au Canada. Une stratégie fédérale a été élaborée et plusieurs ministères se sont vu confier la responsabilité d'aider les collectivités touchées par les fermetures.

27.33 En Ontario, les bases de North York, d'Ottawa et de London devaient fermer tandis que la taille de celles de North Bay et de Kingston devait être réduite. Selon la stratégie du gouvernement, Industrie Canada est chargé de conseiller les collectivités touchées et de gérer le Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario (PAFBO) qui sert à financer des initiatives de développement et de diversification économiques. La fermeture de la base de London comprend le transfert de terrains à une bande autochtone et cette base n'est pas visée par le PAFBO.

27.34 L'objectif du PAFBO est d'aider les collectivités touchées à faire face aux répercussions économiques des fermetures des bases militaires. Le programme a pour but de leur permettre d'entreprendre des études des possibilités de développement économique et de mettre en oeuvre des mesures de développement économique. Pour être financés par le PAFBO, les projets proposés doivent pouvoir répondre aux besoins de développement économique des collectivités touchées et être appuyés en grande partie par celles–ci. Le Conseil du Trésor exige que les éventuels projets soient évalués en fonction des critères suivants :

- degré de soutien communautaire;
- degré d'innovation présenté pas le projet;
- degré de risque que présente le projet;
- chances que le projet ne puisse être mis en oeuvre sans une aide du gouvernement fédéral;
- avantages éventuels à court et à long terme du projet;
- rentabilité et efficacité.

27.35 Un budget de 11,7 millions de dollars a été alloué au PAFBO pour la mise en oeuvre de projets sur une période de sept ans. La pièce 27.2 donne une ventilation des sommes prévues au budget. En septembre 1998, il restait environ 945 000 $ à dépenser au cours des trois prochaines années.

Pièce 27.2

Ventilation des sommes prévues au budget du Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario

Collectivité	Montant alloué
Downsview, North York	2 100 000 $

Kingston	500 000 $
North Bay	7 000 000 $
Ottawa	2 100 000 $

27.36 Nous avons vérifié neuf des 19 projets qui avaient été approuvés entre février 1995 et juin 1998. Ces neufs projets représentent environ 88 p. 100 de la valeur totale des projets approuvés pour tout le programme.

L'évaluation des projets laisse à désirer

27.37 Nous nous attendions à ce que les dossiers du Ministère renferment au moins une évaluation faite en fonction des critères établis par le Conseil du Trésor pour justifier chaque décision de financer un projet. Toutefois, en ce qui a trait à plusieurs des projets que nous avons examinés, nous n'avons trouvé que peu d'information dans les dossiers indiquant que le Ministère avait tenu compte de ces critères dans sa décision de financer ces projets. Notamment, il ne semblait guère que les fonctionnaires d'Industrie Canada se soient assurés qu'il y aurait, pour ces projets, optimisation des ressources. La pièce 27.3 présente en exemple deux de ces projets.

Pièce 27.3

Exemples de l'insuffisance de l'évaluation de projets en fonction des critères de financement — PAFBO

À notre avis, l'exercice d'une diligence raisonnable exige des fonctionnaires d'Industrie Canada qu'ils déterminent si les projets présentés représentent une optimisation des ressources tant pour les requérants que pour le programme. À cette fin, ils doivent évaluer les projets en fonction des critères établis par le Conseil du Trésor pour le Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario (PAFBO). Voici des exemples de projets pour lesquels les dossiers offraient peu d'indications d'une telle évaluation.

ÉTUDE DE CAS 1 — Installations de dédouanement préalable, pour les Douanes américaines, à l'Aéroport international d'Ottawa

Montant de la contribution : 2 000 000 $ — contribution non remboursable — 72 p. 100 des coûts admissibles

État d'avancement du projet : projet parachevé en juillet 1997

Description : le projet comportait l'aménagement d'installations temporaires de dédouanement préalable pour les Douanes et l'Immigration américaines à l'intérieur de l'aérogare.

Historique : la demande relative à une contribution de 2 000 000 $ a été présentée, en novembre 1996, par un organisme sans but lucratif, l'Administration aéroportuaire MacDonald–Cartier. L'accord de financement du PAFBO a été signé en janvier 1997. Un mois plus tard, Transports Canada a loué l'Aéroport international d'Ottawa à l'Administration à la suite d'une décision de céder à bail les opérations des grands aéroports canadiens.

Nous avons constaté :

- que les explications sur la manière dont ce projet a contribué à la réalisation des objectifs du PAFBO sont rares;
- que les dossiers contiennent peu d'information indiquant que le Ministère a évalué le projet en fonction des critères de financement du programme établis par le Conseil du Trésor.

Il convient aussi de signaler que ce projet a reçu 95 p. 100 du budget total alloué à Ottawa.

ÉTUDE DE CAS 2 — Construction d'un centre culturel, Scarborough (Ontario)

Montant de la contribution : 500 000 $ — contribution non remboursable — 50 p. 100 des coûts admissibles

État d'avancement du projet : projet parachevé en mars 1998

Description : une société sans but lucratif a construit un centre culturel. Selon l'accord de contribution, les 500 000 $ pouvaient être utilisés pour couvrir toutes dépenses engagées pour la construction ou l'aménagement du centre.

Historique : en septembre 1996, la société sans but lucratif a demandé une contribution de 500 000 $ dans le cadre du PAFBO. Le coût total du projet était évalué à 15 millions de dollars, échelonnés en trois phases. La base qui avait fermé ses portes, la BFC Toronto, était située dans North York, alors que le centre projeté devait être bâti dans Scarborough.

Nous avons constaté que les gestionnaires du programme avaient des doutes au sujet de ce projet et qu'ils ne disposaient notamment d'aucune information démontrant que :

- la fermeture de la base de North York avait eu une incidence sur Scarborough;
- le projet de Scarborough aurait une incidence économique sur North York.

De plus, les dossiers contiennent peu d'information indiquant que le Ministère a évalué le projet en fonction des critères de financement du programme établis par le Conseil du Trésor pour déterminer si le projet offrait une optimisation des ressources suffisante.

Malgré la recommandation des représentants du Ministère demandant que le projet ne soit pas financé dans le cadre du PAFBO, le Ministère a approuvé la contribution de 500 000 $. Au dossier, la raison donnée pour justifier cette décision était que le projet allait générer des retombées économiques pour la région du Grand Toronto.

Les contributions dépassent souvent les seuils recommandés

27.38 D'après les modalités du programme, les contributions à des études ne doivent pas dépasser 90 p. 100 des coûts admissibles, et les contributions aux projets de développement économique, 50 p. 100. Le bien–fondé de la proposition et la capacité du requérant de partager les coûts déterminent le niveau de financement. Le Ministre peut, dans des circonstances extraordinaires, décider de financer la totalité des coûts admissibles.

27.39 Dans le cas de cinq des neuf projets sur lesquels notre vérification a porté, le financement dépassait les niveaux convenus. À notre avis, les représentants du Ministère auraient dû, pour exercer une diligence raisonnable, évaluer les circonstances extraordinaires ayant nécessité des niveaux de financement plus élevés. Pour quatre de ces projets, cependant, les dossiers ne contenaient aucune justification de la décision de dépasser le seuil convenu de financement.

Il y aurait lieu de recueillir de l'information sur le rendement des projets

27.40 **Très peu d'information a été recueillie jusqu'à maintenant sur les résultats des projets.** L'examen fait par le Ministère des documents à l'appui des demandes de paiement était adéquat, mais nous n'avons trouvé dans les dossiers aucun compte rendu de visites sur les lieux des projets plus importants que nous avons examinés. À ce jour, des rapports finals ont été préparés pour deux projets. Ces rapports contiennent des renseignements sur le travail effectué selon les modalités de l'accord intervenu dans le cadre du PAFBO, mais ne renferment aucune information quant au respect des objectifs et des critères du programme.

27.41 **Remboursement.** Selon les modalités du programme, l'aide est assujettie à la politique gouvernementale de remboursement. Toutefois, parce que des programmes analogues d'adaptation à des fermetures de bases à l'échelle du pays n'obligeaient pas les organismes sans but lucratif à rembourser la contribution, Industrie Canada a fait la même exception dans le cas du PAFBO.

27.42 Deux des dossiers que nous avons vérifiés se rapportaient à des projets grâce auxquels les requérants, des organismes sans but lucratif, réaliseraient d'importants revenus. À notre avis, il y aurait peut–être avantage à ce que le Ministère juge au cas par cas s'il doit exempter ou non un organisme de l'obligation de remboursement après avoir évalué les avantages éventuels du projet pour le requérant.

27.43 Industrie Canada devrait s'assurer que les projets qu'il finance dans le cadre de ses programmes de contributions assure une optimisation des ressources tant pour le bénéficiaire que pour le programme. Le Ministère devrait notamment, lorsqu'il évalue le bien–fondé des demandes de financement, utiliser les modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour ses programmes de subventions et de contributions. Il devrait consigner par écrit ces évaluations afin de pouvoir mieux justifier sa décision de financer ou de ne pas financer un projet.

Réponse du Ministère : *Le Ministère abonde dans le sens du vérificateur général au sujet de la nécessité de mieux documenter les dossiers de projets en vue de prouver la conformité des projets aux modalités approuvées. Nous sommes d'accord qu'à l'avenir, une meilleure application des processus actuels de documentation assurera le respect de toutes les modalités de programmes.*

Le ministère du Patrimoine canadien : subventions et contributions versées en vertu du Programme du multiculturalisme

27.44 Le mandat du Programme du multiculturalisme est de « renforcer le Canada par la promotion d'une société inclusive dans laquelle les gens de toutes origines ont un sentiment d'appartenance et d'attachement au pays parce qu'ils sont respectés comme individus et reconnus comme composante essentielle d'une identité canadienne en mutation ».

27.45 En 1997, le Ministère a apporté des modifications au Programme du multiculturalisme; il en a révisé les objectifs et il a décidé d'éliminer le financement de soutien (le financement d'un programme permanent d'activités d'une organisation, y compris les dépenses de fonctionnement) sur une période de trois ans. Ce financement a été remplacé par le financement de projets précis qui appuient les objectifs et les priorités du programme.

27.46 En 1997-1998, le Ministère a versé des subventions ou contributions s'élevant à 19 millions de dollars à 1 000 projets dans le cadre du programme. Nous avons vérifié un échantillon de 80 subventions et contributions autorisées entre le 1er avril 1997 et le 31 mars 1998.

Les attentes quant au rendement sont ambiguës

27.47 Les cinq objectifs du Programme du multiculturalisme sont énoncés en des termes très généraux (voir la pièce 27.4). Cela n'a rien d'inhabituel, sauf que le Ministère n'a pas accompagné l'énoncé de ces objectifs d'une description plus claire et mieux ciblée des buts à atteindre et des résultats à obtenir. S'il l'avait fait, cela aurait aidé à assurer un choix judicieux des projets aux fins du financement et aurait facilité la mesure des résultats obtenus.

Pièce 27.4

Objectifs du Programme du multiculturalisme

1. Contribuer à l'élaboration de stratégies qui facilitent la pleine et active participation des communautés ethniques, raciales, religieuses et culturelles au sein de la société canadienne.
2. Faciliter la mobilisation collective pour la résolution et la prévention des conflits fondés sur l'ethnie, la race, la religion ou la culture et contre les actes haineux.
3. Renforcer la capacité des institutions publiques à s'adapter à la diversité ethnique, raciale, religieuse et culturelle en aidant à repérer et à éliminer les obstacles à un accès équitable et en appuyant la participation des diverses collectivités aux processus décisionnels.
4. Encourager et aider les ministères et les organismes fédéraux à élaborer des politiques, pratiques et programmes inclusifs qui leur

permettent de respecter leurs obligations en vertu de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*.

5. Accroître la connaissance et la compréhension du multiculturalisme, du racisme et de la diversité culturelle au Canada et alimenter un dialogue éclairé sur ces sujets.

Source : Ministère du Patrimoine canadien

27.48 Nous avons constaté que le Programme, parce que les décisions ne peuvent être fondées que sur des objectifs généraux, sert à financer des projets qui relèvent également du mandat d'autres ministères ou d'organismes provinciaux. Par exemple, notre échantillon englobait les projets suivants :

- un programme de lutte contre la drogue pour les adolescents d'un certain groupe religieux;
- des services d'intégration pour les nouveaux immigrants;
- une tournée de promotion pour un romancier;
- une brochure sur les solutions autres que les punitions corporelles pour les enfants, publiée dans 16 langues, y compris le français et l'anglais;
- une conférence pour discuter de la promotion des programmes de sciences et de technologie dans les écoles pour un groupe racial en particulier;
- une conférence pour les Autochtones sur les questions touchant les adolescents.

27.49 Chacun de ces projets a du mérite, mais, étant donné les questions sur lesquelles ils portent, ils semblent plus directement reliés au mandat d'autres ministères fédéraux ou de services sociaux provinciaux ou locaux. Nous avons constaté que, dans le cas de certains de ces projets, d'autres ministères ou des services provinciaux travaillaient directement avec l'organisme bénéficiaire tandis que Patrimoine canadien fournissait la plus grande partie ou la totalité des fonds. Nous n'avons trouvé dans les dossiers aucune explication des raisons pour lesquelles, étant donné la participation de ces autres organismes, le Programme du multiculturalisme finançait le projet.

27.50 Nous comprenons que le Programme encourage le partenariat à l'égard des questions liées au multiculturalisme. Néanmoins, à notre avis, le Ministère doit s'assurer que les grands objectifs du programme sont étayés par des buts et des priorités suffisamment clairs en matière de financement de même que par l'utilisation de bonnes pratiques afin que la collaboration dans le cadre des projets n'entraîne pas le dédoublement des efforts déployés par d'autres organismes fédéraux ou provinciaux.

La justification des décisions de financement suscite certaines inquiétudes

27.51 L'exercice d'une diligence raisonnable exige du personnel du programme qu'il évalue les demandes de financement en fonction des critères d'admissibilité définis par le Conseil du Trésor et des lignes directrices ministérielles (voir la pièce 27.5). Dans notre échantillon de 80 projets, nous avons relevé une gamme variée de pratiques. De nombreux dossiers ne contenaient que des évaluations partielles tandis que d'autres renfermaient des évaluations complètes et convaincantes. Voir la pièce 27.6 pour deux exemples précis.

Pièce 27.5

Critères d'admissibilité au Programme du multiculturalisme

Pour être recevable, toute proposition doit satisfaire aux critères généraux d'évaluation suivants :

- Objectifs clairs et résultats escomptés

- Un plan d'évaluation de ses répercussions et une mesure de ses résultats
- Un budget détaillé donnant les éléments suivants :

  - une justification du financement demandé au Programme du multiculturalisme;
  - une description de l'utilisation prévue des fonds;
  - une liste des ressources financières et autres provenant de différentes sources

- La participation des personnes ou groupes qui subiront le plus son effet
- La participation et l'appui des principaux intervenants
- Un plan de communication et de partage des connaissances.

Source : Ministère du Patrimoine canadien

Pièce 27.6

Gamme des pratiques relevées en ce qui a trait à l'exercice d'une diligence raisonnable — Programme du multiculturalisme

À notre avis, l'exercice d'une diligence raisonnable exige que les fonctionnaires du ministère du Patrimoine canadien s'assurent que les projets proposés offrent une optimisation des ressources tant pour les requérants que pour le programme et que l'évaluation des projets est conforme aux critères du Conseil du Trésor et aux lignes directrices du Ministère. Les cas présentés en exemples ci–dessous donnent une idée de la vaste gamme de pratiques que nous avons relevées lors de l'examen de notre échantillon de projets financés à l'aide de ce programme.

ÉTUDE DE CAS 1 — Objectif du programme : pleine et active participation des communautés

Montant de la subvention : 65 000 $

Mission de l'organisation : le projet est celui d'une oeuvre de bienfaisance dont la mission est de former des enfants, des familles et des communautés solides grâce à des programmes axés sur le développement du corps et de l'esprit.

Description : le projet vise l'élaboration de stratégies axées sur la participation et le leadership des minorités dans un secteur de logements sociaux locaux, une attention spéciale étant accordée aux jeunes des groupes minoritaires.

Les raisons suivantes démontrent qu'une diligence raisonnable a été exercée dans l'évaluation de ce projet :

- la nécessité du projet est bien décrite;
- il y a une explication des liens entre le projet et les objectifs du Programme du multiculturalisme;
- les résultats escomptés sont définis et appuyés par des plans clairs.

ÉTUDE DE CAS 2 — Objectif du programme : meilleure connaissance du multiculturalisme

Montant de la subvention : 10 000 $, versés en décembre 1997

Bénéficiaire : un regroupement de groupes communautaires

Description : une conférence sur le racisme devant avoir lieu avant le 31 mars 1998

Nous croyons que le Ministère n'a pas fait preuve d'une diligence raisonnable lorsqu'il a évalué ce projet. Une analyse poussée n'est pas nécessaire dans le cas d'une petite subvention, mais nous nous attendions à trouver au moins certains

renseignements sur des questions clés. Nous avons plutôt constaté ceci :

- il n'y avait pas d'information dans les dossiers expliquant le problème local particulier que le projet devait régler;
- les objectifs de cette conférence et les résultats qu'elle devait produire n'étaient pas précisés clairement;
- rien n'indiquait ce pourquoi une conférence constituait un moyen d'intervention appropriée;
- rien n'indiquait ce pourquoi le financement fourni par le programme était essentiel à la tenue de la conférence.

27.52 Les lignes directrices du Ministère stipulent que chaque projet pour lequel est envisagé un financement doit être clairement lié :

- au mandat du Programme du multiculturalisme;
- à au moins un des buts de la politique;
- à au moins un des objectifs, ainsi qu'aux questions prioritaires.

27.53 Nous avons constaté que, pour justifier le financement, était parfois évoqué uniquement le but de la politique et, qu'en d'autres moments, n'étaient mentionnés que les objectifs ou le type d'activité; dans d'autres cas, aucune allusion n'était faite à l'un quelconque de ces éléments du cadre de gestion. De plus, aucune priorité n'a été établie pour 1997-1998 et le Ministère n'a pas encore approuvé les priorités pour les exercices 1998-1999 à 2000-2001.

27.54 Dans le cas d'environ 30 p. 100 des dossiers que nous avons vérifiés, nous n'avons pas pu obtenir la certitude que les représentants du Ministère avaient exercé une diligence raisonnable dans l'évaluation du projet, et cela parce qu'il n'existait que peu d'éléments pouvant prouver qu'avait été effectuée une évaluation relativement complète soit du bien–fondé des projets, soit des raisons pour lesquelles le Ministère avait décidé de les financer, ou soit de l'un et l'autre point. Par exemple, nous avons constaté que les dossiers de nombreux projets renfermaient peu d'informations précisant :

- la question particulière de développement social et local sur laquelle le projet était censé porter;
- ce pourquoi le projet présenté constituait une façon raisonnable de traiter la question;
- les raisons pour lesquelles l'aide financière offerte par le programme était nécessaire pour assurer la réalisation du projet.

27.55 En outre, nous avons repéré de nombreux projets pour lesquels les résultats visés n'étaient pas présentés en termes mesurables ou pour lesquels était seulement présentée l'activité à réaliser, par exemple « tenir un atelier » ou « élaborer une stratégie ». Souvent, il n'y avait pas de description des objectifs que ces activités devaient permettre d'atteindre.

27.56 D'après les lignes directrices du programme, les types suivants d'activités sont censés être exclus du financement :

- les assemblées générales annuelles ordinaires d'une organisation ou d'une association ;
- les projets entrepris avant que ne soit présentée une demande;
- les activités à but lucratif visant la réalisation d'un bénéfice commercial;

- la prestation de services de counselling personnel.

Nous avons cependant trouvé un ou plusieurs projets pouvant être cités comme exemples de chacune des activités susmentionnées.

27.57 Bref, nous avons constaté que la direction n'a pas vu à se donner la certitude que le processus d'évaluation était rigoureux et que les projets financés contribuaient manifestement à la réalisation des objectifs du Programme et au respect de ses modalités. Par ailleurs, la direction doit assumer ses responsabilités sans exiger des requérants plus d'information que nécessaire étant donné le montant relativement modeste de certaines subventions.

Lente transition vers le financement de projets précis

27.58 Comme nous l'avons déjà fait observer, Patrimoine canadien entend éliminer les subventions de soutien aux organisations et ne s'en tenir qu'au financement de projets précis. La transition est censée se faire graduellement au cours de la période de trois ans qui se terminera le 31 mars 2000. Sachant fort bien que certaines organisations clientes pourraient trouver difficile la transition vers une nouvelle forme de financement, le Ministère se proposait de travailler avec chacune d'elles à l'élaboration de plans de transition avant la fin de novembre 1997. Cependant, il n'a pas respecté ce délai. Dans un tiers des cas, le plan de transition n'a pas encore été élaboré.

27.59 D'après l'autorisation pour le nouveau programme, toutes les subventions et contributions à des organisations autres que celles qui reçoivent des subventions de soutien devaient respecter les nouvelles modalités en vigueur le 1er avril 1997. Cependant, bien que les documents à l'état d'ébauche aient été disponibles à l'avance, la documentation nécessaire à l'évaluation des demandes dans le cadre du nouveau programme n'a pas été distribuée à tout le personnel avant juin 1998. Notre examen des dossiers a révélé que, même si le nouveau Programme a été instauré, l'influence de l'ancien demeure évidente. Dans la pratique, les agents évaluent souvent les projets de la même manière qu'auparavant. Nous avons également observé que bon nombre des projets approuvés ont tendance à refléter les buts de l'ancien programme plutôt que ceux du nouveau.

La surveillance du rendement pourrait être améliorée

27.60 Étant donné le grand nombre de projets et la modeste importance des sommes octroyées, Patrimoine canadien a choisi d'utiliser les subventions plus souvent que les contributions. Néanmoins, le Ministère demande fréquemment aux bénéficiaires de subventions de lui fournir, sur leur projet, de l'information financière ou de l'information sur le rendement comme condition préalable aux versements périodiques ou au versement final. Ces exigences incitent les bénéficiaires à décrire la façon dont les fonds ont été utilisés et les résultats qui ont été obtenus. Cependant, nous avons constaté que des versements avaient été faits à des bénéficiaires qui n'avaient pas satisfait à ces conditions.

27.61 Dans les deux mois suivant le parachèvement du projet, un rapport descriptif de celui–ci est censé être transmis au Ministère. Toutefois, dans un tiers des dossiers que nous avons vérifiés, nous avons constaté que ce rapport n'avait pas été fourni.

27.62 Puisque le programme sert souvent à financer les projets des mêmes organisations d'année en année, ces rapports constituent un important moyen pour les agents de programme de se tenir au courant du rendement d'une organisation.

27.63 Le ministère du Patrimoine canadien devrait :

- **préciser davantage les objectifs du Programme du multiculturalisme en décrivant des buts clairs et réalistes à atteindre et les résultats annuels escomptés;**

- **s'assurer de l'exercice d'une diligence raisonnable dans l'examen et l'approbation des subventions et des contributions dans le cadre du programme;**

- **veiller à ce que les bénéficiaires fournissent l'information requise sur le rendement.**

Réponse du Ministère : *La vérification porte sur la première année d'un Programme du multiculturalisme renouvelé. Au fur et à mesure que nous mettons en oeuvre les nouvelles orientations, nous constatons que la transition prend plus de temps que prévu. Les organismes bénévoles et les groupes communautaires, traditionnellement financés par le Ministère pour traiter des questions sociales complexes, font face à des défis de taille dans l'adaptation de leurs ressources, de leurs activités et de leurs priorités aux nouvelles orientations du programme.*

Le Ministère reconnaît l'importance de préciser davantage les objectifs du programme. À cet égard, il fournit : une aide et des lignes directrices à tout le personnel du programme concernant l'interprétation des objectifs, des buts et des priorités approuvés du programme pour 1998-2001; du matériel de référence détaillé; des ateliers de formation. Afin d'assurer l'exercice d'une diligence raisonnable, le Ministère mettra de nouveau l'accent sur l'application rigoureuse des critères d'évaluation établis pour l'examen et l'approbation des subventions et des contributions, et il ciblera les secteurs à améliorer qui ont été relevés au cours de la vérification.

Et afin que les bénéficiaires fournissent l'information requise sur le rendement, conformément à votre recommandation, nous surveillerons les résultats des subventions et des contributions approuvées afin d'analyser et d'évaluer leurs incidences et leur efficacité.

EXÉCUTION INDIRECTE DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTIONS : INDUSTRIE CANADA

Obligation de rendre compte de l'exécution indirecte des programmes

27.64 De plus en plus, les ministères fournissent des fonds à des organisations oeuvrant à l'extérieur de l'administration fédérale qui décident, à leur tour, de l'affectation de ces fonds et gèrent les accords de financement. Ce type d'arrangement s'appelle l'exécution indirecte des programmes. Cette façon de faire complique les relations entre le Ministère et les bénéficiaires du programme et exige que l'on redouble d'attention en ce qui a trait à l'application des principes de la reddition de comptes au Parlement au sujet de l'utilisation des deniers publics.

27.65 Nous avons indiqué dans notre récente étude sur la modernisation des normes comptables dans le secteur public que l'obligation de rendre compte demeure la même, qu'un ministère exécute un programme directement ou qu'il conclue une entente avec une organisation de l'extérieur pour atteindre ses objectifs.

27.66 Les accords d'exécution indirecte exigent des mesures spéciales de reddition de comptes puisque les gestionnaires du Ministère ne peuvent plus exercer une supervision directe et apporter les corrections qui s'imposent pour obtenir les résultats escomptés. Selon ce que prévoit notre cadre de gestion du rendement pour les programmes de subventions et de contributions, la direction doit quand même s'assurer que toutes les exigences imposées sont respectées même si elle ne gère pas directement les opérations. Il lui faut donc, à l'avance, définir avec soin les objectifs et les critères de rendement. Une fois qu'un accord de financement a été conclu, une évaluation continue est requise pour s'assurer que le rendement est conforme aux attentes et que l'organisation externe exerce une diligence raisonnable dans le choix et la gestion des projets.

Contributions à CANARIE Inc. et à PRECARN Associates Inc.

27.67 Notre vérification de l'exécution indirecte des programmes s'étendait aux responsabilités d'Industrie Canada aux termes des accords de contribution conclus avec le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement (CANARIE) et le Réseau de recherche appliquée préconcurrentielle (PRECARN). Nous n'avons pas vérifié les opérations des réseaux CANARIE et PRECARN, et aucune de nos observations ne devrait être interprétée comme un commentaire sur le rendement d'une organisation ou de l'autre.

Qu'est–ce que CANARIE?

27.68 Le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement (CANARIE) est un consortium sans but lucratif dirigé par l'industrie qui a été créé en 1993 avec l'aide du gouvernement fédéral. Son but est d'accélérer le développement de l'inforoute au Canada et de faciliter l'évolution de volets critiques de l'infrastructure des communications pour accroître la compétitivité de l'industrie technologique canadienne sur la scène mondiale et favoriser la prospérité et la création d'emplois.

27.69 CANARIE est dirigé par un conseil d'administration bénévole et en sont membres plus de 120 entreprises, universités, organismes de recherche et organisations gouvernementales qui lui versent des cotisations. CANARIE appuie les activités suivantes :

- le fonctionnement et la modernisation de CA*net, le réseau de base de l'Internet du Canada dédié à la recherche;

- la création d'un réseau ultra rapide devant permettre aux entreprises et aux chercheurs canadiens de faire l'essai de technologies de pointe en matière de réseautique;

- des programmes d'aide à la mise au point et à la diffusion des technologies et d'aide à la mise au point de produits et de services;

- le programme de diffusion dont les activités visent à sensibiliser davantage le public aux avantages d'une économie fondée sur l'information au Canada.

27.70 Les activités de CANARIE se dérouleront en trois phases. La Phase 1 (1993-1995) a coûté environ 125 millions de dollars, somme à laquelle le gouvernement fédéral a contribué pour 27 millions de dollars par l'entremise d'Industrie Canada; la Phase 2 (1995-1999) coûtera plus de 400 millions de dollars, somme à laquelle Industrie Canada contribue pour 80 millions de dollars; la Phase 3 en est à l'étape de la planification pour le moment. En 1998, CANARIE s'est également vu accorder, pour un réseau optique national, une subvention ponctuelle de 55 millions de dollars qui n'entrait pas dans le cadre de la présente vérification.

27.71 CANARIE n'est pas tenu de rembourser les contributions du gouvernement fédéral. Il a été autorisé à conclure des accords de recouvrement des coûts avec des entrepreneurs qui reçoivent son aide pour des projets de mise au point d'applications technologiques et à utiliser par la suite les remboursements pour réduire le montant de la contribution du gouvernement fédéral aux activités de la Phase 3 prévue.

L'obligation de rendre compte du rendement du programme pourrait être renforcée

27.72 Nous avons examiné l'accord de contribution de la Phase 2 liant Industrie Canada et CANARIE. L'accord oblige CANARIE à présenter un plan d'entreprise et un plan d'exploitation. Lorsque nous avons examiné ces documents, nous nous sommes aperçus que même s'ils renferment des objectifs de rendement pour la Phase 2, ils ne présentent pas de prévisions annuelles de rendement à partir desquelles le Ministère pourrait surveiller le rendement

des activités de CANARIE. Nous avons aussi remarqué que les responsables de CANARIE n'étaient aucunement tenus de produire une mise à jour annuelle de ces plans, ni aucun rapport annuel de rendement.

27.73 Par conséquent, nous en sommes venus à la conclusion qu'Industrie Canada ne surveille pas de manière structurée les résultats obtenus annuellement par CANARIE. Les dossiers ministériels contiennent des rapports d'étape trimestriels pour les sous–projets, mais il n'y a pas de rapports sur le rendement pour les principales activités ou pour l'ensemble des activités de CANARIE. Les gestionnaires d'Industrie Canada nous ont indiqué qu'ils disposent de certains mécanismes de surveillance pour se tenir au courant des résultats du programme. Les représentants d'Industrie Canada ont le statut d'observateurs auprès du conseil d'administration de CANARIE, ainsi qu'auprès d'autres comités, et ils assistent régulièrement à leurs réunions et à d'autres rencontres. À notre avis, ces mécanismes sont un complément utile à des rapports réguliers sur le rendement, mais ils ne devraient pas s'y substituer.

27.74 L'accord avec CANARIE prévoit des évaluations de programme à la fin de chaque phase. L'évaluation de programme est un outil de mesure du rendement utile et nécessaire, mais, à notre avis, elle ne peut remplacer une surveillance annuelle du rendement.

27.75 Les résultats d'une récente évaluation viennent confirmer notre observation voulant qu'une surveillance plus suivie du rendement de la part d'Industrie Canada serait de mise. Les évaluateurs sont arrivés à la conclusion que CANARIE avait atteint les objectifs fixés pour la Phase 2. Néanmoins, ils signalaient un certain nombre de points pouvant restreindre l'efficacité globale du travail produit par le réseau. L'établissement d'objectifs de rendement et une surveillance régulière de ces derniers pourraient aider Industrie Canada et CANARIE à s'attaquer à de tels problèmes dès qu'ils se posent.

Certitude plus grande requise quand il s'agit de savoir si les pratiques de CANARIE répondent aux attentes établies

27.76 Nous avons constaté qu'Industrie Canada ne faisait pas assez pour s'assurer que les pratiques utilisées par CANARIE pour le choix et la gestion des projets satisfont aux exigences du Ministère. À notre demande, Industrie Canada a obtenu de CANARIE des renseignements supplémentaires décrivant les pratiques relatives à l'examen, à l'approbation et à la sélection des sous–projets et à leur gestion. À notre avis, Industrie Canada devrait examiner cette information en fonction de ses attentes et obtenir la certitude que tout se fait dans les règles.

27.77 L'entente conclue avec CANARIE assure au Ministère un droit d'accès aux documents et aux locaux de CANARIE, mais les représentants d'Industrie Canada nous ont informés qu'ils n'avaient pas jusqu'à maintenant jugé nécessaire d'exercer ce droit. Le Ministère aurait peut–être avantage à inclure dans les prochaines ententes avec CANARIE une disposition claire exigeant une vérification du rendement de programme. Cela, pour Industrie Canada, pourrait s'avérer un outil important lorsqu'il voudra obtenir la certitude que CANARIE fait preuve d'une diligence raisonnable.

Industrie Canada a obtenu une certitude satisfaisante que les fonds sont utilisés aux fins prévues

27.78 Nous avons examiné un échantillon des dossiers de projet d'Industrie Canada relatifs à CANARIE pour déterminer si, lorsque les projets ont été approuvés, le Ministère disposait d'une certitude suffisante que les fonds étaient utilisés aux fins prévues et qu'il y avait en place des contrôles financiers adéquats.

27.79 Nous avons constaté qu'Industrie Canada reçoit des demandes de paiement de CANARIE sur une base trimestrielle, accompagnées de la documentation appropriée. En outre, Industrie Canada reçoit une copie de toutes les ententes conclues par CANARIE, ainsi que les rapports finals des projets qui indiquent, entre autres, si les objectifs techniques du projet ont été atteints, mais qui ne décrivent cependant pas les résultats obtenus. Les fonctionnaires du Ministère examinent ces rapports.

Qu'est–ce que PRECARN?

27.80 PRECARN est un organisme sans but lucratif, dirigé par l'industrie, qui a été établi en 1987. Géré par un conseil d'administration bénévole, PRECARN est un consortium national d'entreprises canadiennes qui encourage et appuie la recherche préconcurrentielle à long terme dans les domaines de la robotique évoluée et de l'intelligence artificielle. Depuis 1995, PRECARN a élargi son champ d'activité afin d'appuyer la recherche–développement axée sur le marché et de promouvoir la compréhension, l'utilisation et l'exploitation par l'industrie canadienne des systèmes intelligents et de la robotique évoluée.

27.81 PRECARN est financé dans le cadre du Programme des technologies stratégiques (PTS) d'Industrie Canada. L'objectif du programme est d'accroître la compétitivité de l'industrie canadienne à l'échelle internationale grâce au développement, à l'acquisition, à l'application et à la diffusion de technologies stratégiques au Canada. Le soutien dont PRECARN bénéficie diffère d'autres types d'alliances pour la recherche et le développement financées dans le cadre du PTS. PRECARN ne fait pas lui–même de recherches, mais il gère une série de projets dirigés par l'industrie et confiés à des réseaux d'équipes de recherche à travers le Canada.

27.82 PRECARN est financé au moyen de contributions non remboursables du PTS depuis 1989. Dans le cadre de la Phase 1, le Conseil du Trésor a approuvé le versement à PRECARN d'une aide financière pouvant aller jusqu'à 16 millions de dollars sur une période de six ans. La Phase 2 a été approuvée à la fin de 1994. À l'aide financière susmentionnée venait s'ajouter une somme supplémentaire de 19,9 millions de dollars (rajustée à 19,4 millions de dollars) pour la période de cinq ans allant de 1995-1996 à 1999-2000.

27.83 Le programme de recherche de la Phase 2 comporte des investissements totaux de plus de 50 millions de dollars de la part de tous les partenaires pour la période allant de 1995 à l'an 2000. La contribution de 19,4 millions de dollars d'Industrie Canada représente environ 40 p. 100 du financement total, le reste provenant de l'industrie, de PRECARN, du gouvernement provincial et d'autres institutions fédérales. Notre vérification a porté principalement sur la Phase 2.

L'obligation de rendre compte du rendement pourrait être renforcée

27.84 Nous avons examiné les modalités de l'accord de contribution liant Industrie Canada et PRECARN. Nous avons constaté qu'elles étaient conformes aux objectifs et aux critères de financement du Programme des technologies stratégiques. Certaines des modalités contenaient des dispositions sur la surveillance à exercer et les rapports à présenter.

27.85 Cependant, nous avons constaté que même si l'accord prévoyait une surveillance de la part d'Industrie Canada, dans la pratique, certaines des dispositions n'étaient pas respectées.

27.86 Comme le veut l'accord, PRECARN présente un plan d'entreprise annuel définissant clairement les attentes relatives au rendement. En sa capacité d'observateur officiel au conseil d'administration de PRECARN, Industrie Canada est en mesure de faire des commentaires sur l'élaboration du plan. Cependant, nous n'avons relevé aucun indice prouvant qu'Industrie Canada procède à un examen indépendant du plan pour s'assurer qu'il répond aux attentes ministérielles. Industrie Canada n'approuve pas officiellement le plan annuel de PRECARN, ce qu'exige cependant l'accord.

27.87 Nous avons en outre constaté que le Ministère ne surveille pas, de manière indépendante, les résultats obtenus chaque année. Des représentants d'Industrie Canada nous ont indiqué qu'ils disposent de certains mécanismes de surveillance du rendement. Il s'agit notamment de la participation de représentants du Ministère aux réunions du conseil d'administration de PRECARN et aux réunions d'autres comités à titre d'observateurs, de leur participation à des conférences et à des ateliers de PRECARN et à d'autres réunions, ainsi que des évaluations

périodiques de programme à des intervalles de cinq ans à peu près. Nous reconnaissons la valeur de ces mécanismes, mais nous maintenons qu'une surveillance indépendante annuelle du rendement, comme le prévoit l'accord, est essentielle à une reddition de comptes efficace.

Industrie Canada pourrait obtenir un plus grand degré de certitude en ce qui a trait à l'utilisation des fonds aux fins prévues

27.88 L'accord liant Industrie Canada et PRECARN stipule que les demandes de paiement doivent être accompagnées de brefs rapports d'étape trimestriels pour chaque projet approuvé et qu'elles doivent être certifiées par un dirigeant de PRECARN. Notre examen des dossiers d'Industrie Canada a révélé que des rapports trimestriels n'accompagnaient pas les demandes de paiement dans plus des deux tiers des cas, mais que les demandes étaient dûment certifiées par un dirigeant de PRECARN. Nous nous demandons si Industrie Canada est en mesure de s'assurer pleinement, avant d'agréer une demande de paiement, que les fonds sont utilisés aux fins prévues. Le Ministère trouverait l'information sur les travaux exécutés dans les rapports trimestriels, rapports qui cependant n'accompagnent pas toujours les demandes de paiement. Les représentants du Ministère nous ont déclaré que la certification des demandes par un dirigeant de PRECARN fournit, à leur avis, une certitude satisfaisante en ce qui a trait à l'utilisation des fonds aux fins prévues. Toutefois, nous maintenons qu'une telle certification ne soustrait pas Industrie Canada à l'obligation de faire respecter les conditions de l'accord.

Certitude plus grande requise quand il s'agit de savoir si les pratiques de PRECARN satisfont aux attentes établies

27.89 Dans le cas des programmes de subventions et de contributions, l'exercice d'une diligence raisonnable exige que les demandes de financement soient évaluées en fonction des modalités établies par le Conseil du Trésor. Dans le cas de l'exécution indirecte des programmes, ce que l'on retrouve, par exemple, avec PRECARN, nous nous attendrions à ce qu'Industrie Canada obtienne la certitude que la procédure utilisée pour le choix des projets à financer respecte ces modalités. Nous reconnaissons que la participation d'Industrie Canada aux travaux du comité de gestion de PRECARN et aux réunions de son conseil d'administration à titre d'observateur fournit certes quelque certitude quant à savoir si les processus de prise de décision de PRECARN permettent l'exercice d'une diligence raisonnable. Toutefois, cette certitude serait accrue si Industrie Canada s'acquittait de l'obligation qui lui revient d'examiner et d'approuver le plan d'entreprise annuel qui renferme une description des processus utilisés par PRECARN pour assurer l'exercice d'une diligence raisonnable.

27.90 En outre, l'accord conclu avec PRECARN confère au Ministère un droit d'accès aux documents et aux locaux de PRECARN pour évaluer les progrès et les résultats des travaux. Des représentants du Ministère nous ont indiqué que la nécessité d'exercer ce droit ne s'était pas fait sentir jusqu'à maintenant. À notre avis, une vérification périodique du rendement de programme est un autre outil important qu'Industrie Canada pourrait utiliser pour obtenir la certitude que PRECARN fait preuve d'une diligence raisonnable.

27.91 Industrie Canada devrait :

- **obtenir la certitude que CANARIE et PRECARN font preuve d'une diligence raisonnable dans le choix et la gestion des projets;**
- **établir, pour ses contributions, des attentes annuelles de rendement claires;**
- **évaluer le rendement annuellement.**

Réponse du Ministère *: CANARIE et PRECARN représentent des approches innovatrices destinées à forger, de façon efficiente et efficace, des liens au chapitre de la recherche et du développement entre les secteurs privé et public. Dans son élaboration de techniques innovatrices en matière de gestion de programmes, Industrie Canada a eu recours à divers mécanismes (ex. : participation au conseil d'administration, réunions avec la direction de*

CANARIE et de PRECARN) et à divers indicateurs de rendement afin d'avoir la certitude que l'exercice d'une diligence raisonnable assure l'atteinte des objectifs poursuivis. À mesure que les pratiques de gestion en matière de « prestation à tierce partie » ont continué à se perfectionner au sein du gouvernement, nous avons assisté à l'émergence de cadres de mesure du rendement qui sont particulièrement sophistiqués et qui mettent l'accent sur les composants de base de la mesure du rendement (ex. : la portée, les résultats et les ressources). Dans ce contexte, l'examen du vérificateur général s'est avéré utile et opportun, compte tenu du programme d'action du ministère. Les commentaires du vérificateur général seront pris en considération, au fur et à mesure que les techniques de mesure du rendement seront mises en oeuvre dans la gestion future de ces programmes et des autres programmes similaires.

Conclusion

27.92 L'objet de notre vérification était de déterminer s'il était possible d'améliorer la gestion de programmes particuliers d'Industrie Canada et de Patrimoine canadien. Les programmes de subventions et de contributions sur lesquels notre vérification a porté — le Programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario et le Programme du multiculturalisme, respectivement — ont trait à des questions de développement économique et social. Ces programmes sont de bons exemples de programmes qui relèvent directement de ministères. Nous avons également vérifié des cas d'exécution indirecte — les accords de contribution d'Industrie Canada conclus avec CANARIE et PRECARN — puisque cette approche est de plus en plus répandue.

27.93 Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il serait possible d'améliorer la gestion de ces programmes et accords de contribution sur plusieurs points importants.

- Industrie Canada se doit de respecter les modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour les subventions et les contributions du ministère. Une bonne documentation est un élément nécessaire du dossier pour justifier la décision de financer un projet.

- Patrimoine canadien devrait préciser davantage les objectifs du Programme du multiculturalisme en décrivant des buts clairs et réalistes à atteindre et des résultats annuels escomptés. Il lui faudrait aussi s'assurer de l'exercice d'une diligence raisonnable dans l'examen et l'approbation des subventions et des contributions dans le cadre du programme.

- Dans le cas de l'exécution indirecte des programmes, il est important qu'Industrie Canada obtienne la certitude que les organisations avec lesquelles il conclut des accords de contribution font preuve d'une diligence raisonnable. Il lui faut également établir, pour ces accords, des attentes annuelles de rendement claires et évaluer le rendement annuellement.

À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification avait pour objet de déterminer s'il y avait de bonnes chances d'améliorer la gestion de programmes particuliers d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien. Nous ne formulons pas d'opinion sur tous les aspects de la gestion de ces programmes.

Critères

Nous avons examiné si la direction s'assurait que :

- les projets représentaient une optimisation des ressources tant pour les requérants que pour le programme;
- les fonds étaient utilisés aux fins convenues.

Nous avons centré notre attention sur ces deux critères en particulier, mais nous avons aussi, le cas échéant, examiné d'autres aspects à l'aide de notre cadre de gestion du rendement pour les programmes de subventions et de contributions.

Étendue

Nous avons examiné les programmes de subventions et de contributions exécutés directement par Industrie Canada et Patrimoine canadien. Nous avons aussi examiné des accords d'exécution indirecte à Industrie Canada. L'exécution directe a rapport aux subventions et aux contributions gérées exclusivement par un ministère. L'exécution indirecte a rapport aux accords en vertu desquels un ministère fournit des fonds à une organisation de l'extérieur qui, à son tour, les verse aux destinataires désignés.

Exécution directe

- Industrie Canada : programme d'adaptation aux fermetures de bases de l'Ontario
- Patrimoine canadien : subventions et contributions versées dans le cadre du Programme du multiculturalisme

Exécution indirecte

- Industrie Canada : contributions au Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'enseignement (CANARIE) et au Réseau de recherche appliquée préconcurrentielle (PRECARN)

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Peter Simeoni

Louise Bertrand
Bryan DePape
Geneviève Hivon
Julie Pelletier
Marilyn Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Simeoni.

Annexe A

Dépenses prévues à l'égard des subventions par ministère et organisme, 1998-1999*

Ministère/Organisme	En millions de dollars	Dépenses législatives (pourcentage)	Objet
Développement des ressources humaines l'intégration	23 155,40	99,2 %	Sécurité de la vieillesse, suppléments de revenu garanti, bourses d'études, prestations pour les travailleurs et soutien du revenu, promotion de des personnes handicapées, pêcheurs et travailleurs d'usine touchés par la crise dans le secteur de la pêche du poisson de fond sur la Côte Est
Anciens Combattants	1 229,00	0,02 %	Indemnité de décès et d'invalidité, allocations aux anciens combattants
Affaires indiennes et du Nord Canada	882,20	14,3 %	Mise en oeuvre des règlements de revendications territoriales; administration des bandes, des conseils et des activités éducatives et culturelles; recherche dans le Nord; Stratégie de guérison
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	475,80	-	Bourses d'études et subventions pour la recherche universitaire
Agence canadienne de développement international	351,20	-	Aide au développement, programmes de lutte contre la faim et la malnutrition, aide humanitaire, prévention des désastres
Conseil de recherches médicales	257,70	-	Bourses d'étude et subventions d'aide à la recherche universitaire
Finances	150,20	-	Engagements dans le cadre d'ententes multilatérales sur la réduction de la dette, paiements de péréquation aux provinces
Citoyenneté et Immigration	148,90	-	Intégration de nouveaux arrivants au Canada
Conseil de recherches en sciences humaines	92,50	-	Bourses d'études et subventions d'aide à la recherche universitaire
Agriculture et Agroalimentaire (portefeuille)	74,80	0,3 %	Développement économique et innovation
Ministère du Patrimoine canadien (portefeuille)	72,10	0,9 %	Développement culturel, identité canadienne
Justice (portefeuille) sûres	62,30	75,3 %	Rentes aux termes de la *Loi sur les juges*, Initiatives sur les collectivités plus
Santé	58,60	-	Soutien pour les programmes et les projets sur la santé, la promotion de la santé communautaire, la formation et l'acquisition de compétences, la Société canadienne du sang, la Stratégie canadienne sur le VIH/SIDA, l'Initiative canadienne pour la recherche sur le cancer du sein
Revenu national	44,00	100,0 %	Paiements d'allocations spéciales pour les enfants
Solliciteur général général	42,30	93,0 %	Pensions et avantages sociaux des membres de la GRC; avis au Solliciteur
Affaires étrangères et Commerce international	23,70	1,1 %	Diplomatie publique, relations publiques et culturelles, commercialisation à l'étranger
Transports	22,50	-	Initiatives d'élaboration de la politique
Conseil privé (portefeuille)	16,00	-	Préparation et distribution de documents et de rapports par l'Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's pour le Cabinet et les comités du Cabinet; Bureau du Canada pour le Millénaire
Conseil national de recherches du Canada	5,20	-	Soutien à la recherche et à l'innovation industrielle
Agence de promotion économique du Canada atlantique	5,00	-	Coopération et développement économiques du Canada atlantique

Diversification de l'économie de l'Ouest	5,00	-	Faciliter l'accès à l'information commerciale et sur les capitaux, mettre sur pied et fournir certains services commerciaux dans l'Ouest du Canada
Défense nationale	4,00	4,4 %	Activités pour appuyer l'atteinte des objectifs de la défense, les services de gestion et de soutien ministériels
Environnement	3,30	-	Universités, recherche et activités connexes
Agence spatiale canadienne	1,10	-	Recherche universitaire, bourses d'études et bourses de recherche
Industrie Canada	0,70	-	Programme Bourses Canada
Ressources naturelles ministériels	0,50	-	Recherche et développement; activités qui contribuent aux objectifs
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	0,40	-	Soutien à l'innovation, développement des marchés, entreprenariat au Québec
Conseil du Trésor	0,30	24,7 %	*Loi sur la mise au point des pensions du service public*, indemnités pour accident du travail
Pêches et Océans	0,20	-	Activités de recherche et de développement
Autres	0,50	97,6 %	
Total	**27 185,40**		

* Pour plus de détails, voir les rapports sur le rendement de chaque ministère et organisme.

Source : *Budget des dépenses 1998-1999*, *Partie II — Budget principal des dépenses et Budget supplémentaire des dépenses* (A)

Annexe B

Dépenses prévues à l'égard des contributions par ministère et organisme, 1998-1999*

Ministère/Organisme	En millions de dollars	Dépenses législatives (pourcentage)	Objet
Affaires indiennes et du Nord Canada	3 474,30	-	Développement économique, éducation et développement social, soins de santé, recherche et formation, initiatives en matière d'emploi
Développement des ressources humaines	1 686,40	47,8 %	Prêts aux étudiants, formation ou expérience de travail, initiatives en matière de garde d'enfants, recyclage, développement de technologies de l'apprentissage et de la formation, adultes ayant une incapacité
Agence canadienne de développement international	989,80	-	Aide au développement, paiements pour des accords de prêt
Agriculture et Agroalimentaire Canada (portefeuille)	967,60	72,3 %	Développement économique, accès aux marchés et développement des marchés, innovation, aide aux victimes de la tempête de verglas
Santé	730,20	-	Services et établissement de santé et éducation sanitaire à l'intention des Autochtones; recherches sur la santé, traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie, lutte contre le tabagisme; systèmes d'information en matière de santé; Agence canadienne du sang, Stratégie canadienne sur le VIH/SIDA
Industrie Canada	547,50	13,7 %	Développement sectoriel, y compris l'innovation technologique, la recherche et le développement, la création d'emplois
Transports	544,00	40,3 %	Programmes de subventions pour la cession et l'exploitation des ports, aéroports, routes et ponts; paiements de transition à NAV CANADA, recherche et développement, surveillance, tests, inspections, programmes de sécurité et de sûreté
Ministère du Patrimoine canadien (portefeuille)	466,20	-	Promotion des langues officielles, distribution de services de radiodiffusion, identité canadienne, formation des athlètes, parcs nationaux
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	371,80	24,9 %	Innovation, développement des marchés, entreprenariat, redressement économique du Québec
Défense nationale	367,70	4,9 %	Soutien à l'OTAN; prestations de pension et de retraite; soutien des programmes d'aide à la formation et des opérations de maintien de la paix de l'ONU; gestion de la protection civile, catastrophes naturelles
Justice (portefeuille)	288,00	-	Aide juridique, partage des coûts des services judiciaires pour les jeunes, programme des armes à feu, financement des Initiatives sur les collectivités plus sûres
Diversification de l'économie de l'Ouest	270,50	16,3 %	Développement des entreprises, recherche et développement, prêts spécialisés et fonds d'investissement, travaux d'infrastructure dans l'Ouest canadien
Affaires étrangères et Commerce international	264,90	-	Sécurité et coopération internationales, promotion du commerce international, développement des marchés d'exportation
Agence de promotion économique du Canada atlantique	264,30	3,9 %	Programmes et activités de développement régional
Finances	171,40	-	Engagements dans le cadre d'ententes multilatérales sur la réduction de la dette au Canada atlantique
Citoyenneté et Immigration	166,20	-	Intégration des nouveaux arrivants, aide humanitaire
Anciens Combattants	158,10	-	Coût des services complémentaires de santé non couverts par les programmes de santé provinciaux
Conseil national de recherches du Canada	143,80	-	Soutien à la recherche, à la technologie et à l'innovation; développement, adaptation et exploitation de la technologie
Revenu national	92,80	-	Coûts de l'administration conjointe des taxes de vente fédérale et provinciales

Ressources naturelles	75,70	17,0 %	Recherche et développement; aide à la gestion et au développement durable, assurance que les politiques fédérales, le Fonds d'action pour le changement climatique et les règlements améliorent la contribution des ressources naturelles à l'économie canadienne tout en protégeant l'environnement
Solliciteur général	52,20	-	Maintien de l'ordre dans les collectivités des Premières nations et des Inuit
Conseil du Trésor	44,20	-	Programme de stages pour les jeunes
Pêches et Océans	41,60	0,5 %	Accroissement de la participation des Autochtones à la pêche commerciale, prestations liées au Moratoire de la pêche de la morue du Nord
Environnement	36,90	-	Compréhension de l'environnement et de nos responsabilités environnementales et mesures destinées à protéger, conserver et adapter le Fonds d'action pour le changement climatique
Conseil privé (portefeuille)	26,10	-	Bureau du Canada pour le millénaire
Agence spatiale canadienne	21,90	-	Assurer le leadership du Canada sur les marchés internationaux naissants de l'observation de la Terre et la compétitivité grâce au transfert et à la diffusion des technologies
Autres	0,90	-	
Total	**12 265,00**		

*Pour plus de détails, voir les rapports sur le rendement de chaque ministère et organisme.

Source : *Budget des dépenses* 1998-1999, Partie II — *Budget principal des dépenses* et *Budget supplémentaire des dépenses (A)*

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

28.1 Les progrès réalisés à l'égard des recommandations formulées dans les vérifications antérieures sont des plus variés. Dans certains cas, des mesures sont en cours pour donner suite à toutes les recommandations importantes. Dans d'autres cas, nous constatons que peu de mesures correctives sont prises ou qu'on n'en prend aucune. La plupart des cas se situent entre ces deux extrêmes.

28.2 Voici les secteurs importants qui continuent de nous préoccuper :

- Santé Canada n'est pas en mesure d'assurer une coordination adéquate des activités ni d'intervenir efficacement si un accident nucléaire grave se produit.
- On ne sait pas si le *Code de gérance de l'environnement* est toujours en vigueur pour les organismes qui ne sont pas tenus de produire une stratégie de développement durable, et il est encore nécessaire de faire participer les sociétés d'État aux efforts d'écologisation du gouvernement.
- Nous avons observé qu'une reconnaissance stratégique adéquate n'est pas toujours effectuée avant le déploiement des missions de maintien de la paix.
- La sensibilisation aux risques potentiels pour la santé, la sécurité et l'environnement que posent les sites contaminés fédéraux et l'absence d'un plan gouvernemental détaillé pour gérer ces risques et les coûts connexes continuent de poser un problème.
- Les systèmes d'information en développement demeurent une source de préoccupations en raison de leur importance, qu'il s'agisse de l'ampleur des investissements ou de leur incidence sur les opérations, et en raison également des retards continus de la mise en oeuvre de certains systèmes.
-

28.3 Nous avons aussi des succès à signaler :

- Depuis notre vérification de 1996, la gestion du matériel a fait baisser de plus de 480 millions de dollars les stocks déclarés dans quatre ministères.
- La qualité de la gestion de la vérification interne s'est améliorée.
- Revenu Canada a pris des mesures pour s'assurer que les taxes et les droits d'accise sur les marchandises choisies sont correctement établis, perçus et déclarés.
- Des progrès ont été accomplis pour renforcer le contrôle et la responsabilisation de la communauté canadienne du renseignement.

28.4 Nous sommes encouragés par les progrès obtenus et nous recommandons fortement aux ministères et aux organismes de poursuivre leurs efforts pour donner suite à nos recommandations au moyen de mesures correctives jusqu'à ce que toutes les questions importantes aient été résolues.

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Introduction

La protection civile au gouvernement fédéral - Les urgences nucléaires - 1992, chapitre 24

Santé Canada : La gestion d'un projet de réforme à la Direction générale de la protection de la santé - 1995, chapitre 4

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada - Le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland - 1995, chapitre 15

La mise en oeuvre de la gérance environnementale - 1996, chapitre 2

La vérification interne dans les ministères et les organismes - 1996, chapitre 4

Maintien de la paix - Affaires étrangères et Commerce international Canada et Défense nationale - 1996, chapitres 6 et 7

Agriculture et Agroalimentaire Canada - La protection des végétaux et la santé des animaux : inspection et réglementation - 1996, chapitre 9

Revenu Canada - La lutte contre l'évitement de l'impôt sur le revenu - 1996, chapitre 11

Anciens Combattants Canada - Les soins de santé - 1996, chapitre 12

Revenu Canada et le ministère des Finances - Les droits et les taxes d'accise sur certaines marchandises - 1996, chapitre 18

Revenu Canada - L'unification de Revenu Canada : le regroupement administratif de Douanes et Accise et de l'Impôt - 1996, chapitre 20

Lieux contaminés fédéraux - L'information de gestion sur les coûts et les passifs environnementaux - 1996, chapitre 22

La gestion du matériel au gouvernement fédéral - 1996, chapitre 23

Les systèmes en développement - Obtenir des résultats - 1996, chapitre 24

La communauté canadienne du renseignement - Le contrôle et la responsabilisation - 1996, chapitre 27

Agriculture et Agroalimentaire Canada - Le Programme des paiements de transition pour le grain de l'Ouest - 1996, chapitre 28

Patrimoine canadien - Parcs Canada - La protection du patrimoine naturel du Canada - 1996, chapitre 31

Patrimoine canadien - Parcs Canada - La gestion des canaux historiques - 1996, chapitre 32

Revenu Canada et le ministère des Finances - La taxe sur les produits et services - Remboursement pour habitations neuves et « fourniture à soi-même » - 1996, chapitre 36

Revenu Canada - L'application de la Loi de l'impôt sur le revenu aux grandes sociétés - 1996, chapitre 37

Introduction

28.5 Au moment opportun, après chacune de nos vérifications, nous examinons les mesures que les ministères ont prises en réponse aux observations et aux recommandations qui ont été formulées dans nos rapports et par les comités parlementaires.

28.6 Nos travaux de suivi ont comme objet de présenter au Parlement un rapport de l'état d'avancement des mesures prises par les ministères à la suite de nos recommandations antérieures. Nous continuerons de surveiller ces questions jusqu'à ce que des mesures correctives aient été mises en oeuvre ou que des développements plus récents aient rendu toute intervention inutile.

28.7 Nos travaux de suivi apportent un niveau de certitude moyen que les ministères ont donné suite à nos recommandations. Dans la plupart des cas, cette certitude est fondée sur une étude de la documentation, sur des entrevues avec les fonctionnaires des ministères et sur un examen de tout autre élément probant qui nous permet de tirer une conclusion quant à la vraisemblance de l'information qui nous a été fournie.

28.8 Normalement, nous faisons rapport de l'état d'avancement des progrès deux ans après la publication du chapitre initial, mais ce délai peut varier selon l'étendue ou la complexité des changements mis en place par les ministères. Certains travaux de suivi font l'objet de chapitres distincts ou sont combinés avec des vérifications qui portent sur des questions similaires. La pièce 28.1 renferme une liste des vérifications dont le suivi n'a pas été inclus dans le présent chapitre.

28.9 En résumé, tous nos rapports de suivi de 1998 indiquent que 49 p. 100 environ de nos recommandations antérieures ont été pleinement mises en oeuvre ou que des progrès satisfaisants à cet égard ont été réalisés. À peu près 44 p. 100 de nos recommandations antérieures nécessitent des efforts additionnels pour que les mesures correctives soient jugées suffisantes. Dans les autres cas, le ministère n'a pas accepté nos recommandations ou des événements subséquents ne justifiaient plus que l'on y fasse suite.

28.10 Le présent chapitre constitue le rapport de suivi de 21 vérifications effectuées entre 1992 et 1996. Les résultats sont extrêmement variés. Dans certains cas, toutes les recommandations ont été suivies de manière satisfaisante, alors que, dans d'autres cas, les mesures prises sont insuffisantes. Dans la plupart des cas, les résultats se situent entre ces deux extrêmes.

La protection civile au gouvernement fédéral - Les urgences nucléaires - 1992, chapitre 24

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Alan Gilmore

Contexte

28.11 En 1987, 1989 et 1992, nous avons présenté un rapport au Parlement sur la situation de la protection civile au gouvernement fédéral en ce qui concerne les tremblements de terre, les déversements de produits chimiques ou d'hydrocarbures et les accidents nucléaires de taille catastrophique. En 1995 et 1997, nous avons indiqué que des améliorations majeures étaient toujours nécessaires dans le cas de la préparation aux tremblements de terre et des déversements de produits chimiques ou d'hydrocarbures d'importance.

28.12 Le présent rapport est centré sur l'état de préparation à des accidents nucléaires d'importance. Nous avons mentionné dans nos rapports de 1987 et de 1992 que l'état de préparation du gouvernement fédéral et les plans d'intervention en cas d'urgence nucléaire devaient être considérablement améliorés.

28.13 Les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral se partagent la responsabilité de planifier les mesures d'urgence. La responsabilité première incombe aux provinces. Si l'ampleur de l'urgence nucléaire dépasse les moyens des municipalités ou des provinces, ces dernières peuvent faire appel au gouvernement fédéral. Cependant, tous les paliers de gouvernement doivent collaborer pour s'assurer du bon fonctionnement, au moment voulu, des plans, des politiques et des méthodes d'intervention.

28.14 En 1984, Santé Canada a été désigné comme le ministère fédéral responsable des plans et des mesures d'intervention en cas d'urgence nucléaire. Cette désignation a été reconfirmée en 1994. La première version du Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire a été publiée en 1984 et révisée en 1991. En octobre 1993, Santé Canada a entrepris un examen complet du plan et l'a terminé en mars 1994. Par la suite, il a mis sur pied un projet pluriannuel pour réviser le plan; un plan provisoire était publié en décembre 1997.

28.15 Le plan traite les situations d'urgence nucléaire attribuables à des accidents graves provoqués par des centrales nucléaires, des navires à propulsion nucléaire et des armes nucléaires, ainsi que par la rentrée de satellites à propulsion nucléaire. Des accidents graves survenus dans d'autres pays peuvent aussi constituer des menaces.

28.16 Aux termes de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* , la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'organisme de réglementation du secteur nucléaire au Canada, est chargée de l'inspection et de la réglementation des matières nucléaires pendant leur cycle de vie complet. Ses responsabilités englobent la réglementation des réacteurs nucléaires, l'utilisation de matières radioactives à des fins industrielles et institutionnelles, de même que le transport et l'élimination des déchets nucléaires radioactifs.

Étendue

28.17 Nous avons examiné les progrès qui ont été accomplis depuis 1992 à la suite des recommandations visant à améliorer l'état de préparation du gouvernement fédéral à des accidents nucléaires.

Conclusion

28.18 Des progrès ont été accomplis mais la plupart des problèmes signalés dans notre chapitre de 1992 concernant l'état de préparation du gouvernement fédéral aux situations d'urgence nucléaire n'ont pas été réglés adéquatement. Nous nous inquiétons du fait que Santé Canada n'est pas en mesure d'intervenir efficacement ni d'assurer une coordination adéquate en cas d'accident nucléaire grave touchant le Canada.

28.19 Santé Canada a publié un plan d'intervention provisoire - le Plan fédéral pour les urgences nucléaires - mais ce plan n'a pas été approuvé par les autres ministères et organismes fédéraux ni par les provinces. Ni le nouveau plan, ni d'ailleurs le plan initial n'ont été mis à l'essai dans le cadre d'exercices intégrés interministériels, provinciaux et municipaux. CANATEX 3, un exercice de simulation du plan à partir d'un ordinateur de bureau qui devait être effectué en avril 1998, a été reporté à avril 1999.

28.20 Trois provinces ont établi des normes d'exposition aux rayonnements pour le déclenchement des mesures de protection lors d'une urgence nucléaire. Cependant, les normes diffèrent d'une province à l'autre. Nous croyons que des normes nationales sont nécessaires afin d'éviter les retards et la confusion lorsque des mesures d'intervention sont prises à la suite d'une exposition aux rayonnements.

28.21 Ontario Hydro a conclu, dans un rapport daté de juillet 1997, que le rendement de ses centrales nucléaires était bien inférieur aux normes de l'industrie, mais qu'elles produisaient des résultats minimaux acceptables. Au cours des dix dernières années, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a régulièrement conseillé à Ontario Hydro de prendre des mesures correctives substantielles.

28.22 La Commission a conclu que les réacteurs nucléaires de Ontario Hydro peuvent continuer à fonctionner de manière sécuritaire à court terme. Toutefois, elle a signalé que la « défense en profondeur » avait été érodée dans les centrales nucléaires de la société. La Commission nous a aussi avisés que les centrales nucléaires situées au Québec et en particulier au Nouveau-Brunswick présentaient des problèmes semblables à ceux de l'Ontario, mais qu'il était plus facile d'y remédier.

Observations

Six ans après sa publication, le Plan fédéral pour les urgences nucléaires n'est toujours pas complet

28.23 Depuis notre vérification de 1992, Santé Canada a effectué un examen du Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire. En décembre 1997, le Ministère a publié un plan provisoire qui s'appelle maintenant le Plan fédéral pour les urgences nucléaires.

28.24 Il reste encore à compléter la planification détaillée. Il faut notamment préparer un plan de mise en oeuvre, trouver des intermédiaires dans toutes les provinces, élaborer des protocoles de communication pour les ministères et les provinces et dresser des plans de coordination techniques pour le repérage du panache, les études sur le terrain, l'évaluation des doses et le contrôle des aliments. Il faut aussi établir les besoins en matière de formation et prévoir les arrangements officiels qui peuvent être nécessaires avec les ministères et les organismes fédéraux.

28.25 Treize ministères et organismes fédéraux qui doivent jouer un rôle prépondérant en cas d'accident nucléaire ont été consultés mais ils n'ont pas encore indiqué s'ils approuvent le plan. Santé Canada, qui a reçu les plans de soutien ministériel de seulement deux de ces ministères, n'a pas terminé son propre plan de soutien. Or, sans plans ministériels, il est difficile d'établir des procédures standard de fonctionnement précisant les tâches requises, le moment où elles doivent être exécutées et le personnel qui doit en être chargé.

28.26 Protection civile Canada a formé le Comité consultatif sur la protection civile. Ce comité est composé de sous-ministres adjoints de ministères et d'organismes qui auraient des responsabilités et des rôles importants lors d'interventions d'urgence de tous genres, y compris les urgences nucléaires. Le plan fédéral provisoire pour de telles urgences fait mention d'un groupe de directeurs composé de membres du Comité consultatif. Les responsabilités du groupe comprennent la prise de décisions, la mise en oeuvre du plan, la rédaction de notes d'information à l'intention du Cabinet et le règlement des conflits.

28.27 Nous nous inquiétons du fait que la prise de décisions et la mise en oeuvre du plan puissent être entravées parce que la plupart des sous-ministres adjoints qui font partie du Comité consultatif n'ont pas assisté aux réunions au cours des quatre dernières années; de plus, aucun d'entre eux n'a participé aux séances de formation en intervention lors d'une situation d'urgence, spécialement conçues pour les aider à se préparer à assumer leur rôle.

Le plan fédéral provisoire pour les urgences nucléaires doit aussi être mis à l'essai

28.28 Le plan fédéral provisoire pour les urgences nucléaires n'a pas encore été mis à l'essai dans le cadre d'exercices intégrés interministériels, provinciaux et municipaux. Cet essai devait avoir lieu en avril 1998 au cours d'un exercice simulé, appelé CANATEX 3, effectué à partir d'un ordinateur de bureau. Toutefois, Protection civile Canada nous a dit que l'exercice avait été reporté à avril 1999 à la demande de la province de l'Ontario. Un tel essai est nécessaire pour cerner les faiblesses des moyens d'intervention en cas d'urgence et permettre que des mesures correctives soient prises.

Il n'y a pas de normes nationales d'exposition aux rayonnements pour le déclenchement des mesures de protection

28.29 Notre rapport de 1992 soulignait que le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire ne contenait pas de lignes directrices sur les niveaux de contamination particuliers auxquels des mesures doivent être prises pour protéger le public du rayonnement émis par l'air, l'eau, le sol et les aliments contaminés à la suite d'une urgence nucléaire.

28.30 Le plan provisoire comprend des lignes directrices provinciales sur les niveaux de contamination particuliers auxquels des mesures doivent être prises pour protéger le public du rayonnement. Les trois provinces qui ont des centrales nucléaires - l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick - ont adopté des niveaux différents pour le déclenchement des mesures de protection. Ces mesures consistent entre autres à demander aux gens de ne pas sortir à l'extérieur, à procéder à l'évacuation, à distribuer de l'iode stable et à trouver des logements temporaires ou permanents. Les autres provinces n'ont pas établi de normes.

28.31 L'absence de normes communes peut occasionner des retards inutiles, des problèmes et de la confusion puisque les citoyens de diverses provinces aux prises avec des menaces semblables peuvent recevoir des directives et des avis différents. Nous remarquons que les

États-Unis et le Royaume-Uni ont adopté des normes nationales d'exposition aux rayonnements pour le déclenchement de mesures de protection. Nous croyons que des normes nationales sont nécessaires.

28.32 Santé Canada a indiqué qu'il prépare actuellement des normes de sécurité nationales pour les aliments et l'eau contaminés à la suite d'une urgence nucléaire et qu'il a l'intention de préparer une norme nationale publique sur l'exposition aux rayonnements.

Selon le plan provisoire, la responsabilité première incombe aux provinces qui doivent, au besoin, demander l'aide du gouvernement

28.33 Le plan provisoire reconnaît que les provinces ont la responsabilité première de la santé et de la sécurité ainsi que des mesures d'intervention auprès de leur population à la suite d'un accident nucléaire survenant au Canada, aux États-Unis ou ailleurs. Le plan provisoire contient cinq annexes provinciales, également provisoires, préparées par Santé Canada et les organisations des mesures d'urgence de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique. Les annexes provinciales provisoires décrivent brièvement le concept des opérations, les liens entre les organisations fédérales et provinciales ainsi que les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux. Les annexes pour les autres provinces et territoires n'ont pas été rédigées.

28.34 Santé Canada reconnaît qu'il existe des différences importantes entre les provinces au niveau des ressources, des capacités et des besoins. Dans notre rapport de 1992, nous avons recommandé que le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire précise, dans la mesure du possible, le soutien et les ressources dont auraient besoin les provinces en cas d'accident nucléaire et l'endroit où elles pourraient obtenir ces ressources. Santé Canada ne dispose toujours pas de l'information sur le soutien et les ressources dont auraient besoin les provinces.

Des améliorations de taille doivent être apportées à l'exploitation des centrales nucléaires

28.35 En juillet 1997, Ontario Hydro a présenté les conclusions de son évaluation indépendante du rendement intégré et des inspections fonctionnelles des systèmes de sûreté de ses centrales nucléaires. Le rapport contient une évaluation de toutes les stations en ce qui a trait à la sûreté nucléaire, à la production, aux questions environnementales et à la compétitivité des coûts. Il classe toutes les stations comme « satisfaisant aux normes minimales », ce qui signifie que le rendement est bien inférieur aux normes de l'industrie mais que la centrale produit des résultats minimaux acceptables.

28.36 La protection civile couvre divers aspects, notamment les processus relatifs à la lutte contre les incendies, les mesures d'intervention en cas d'urgence radiologique et la tenue à jour des plans de protection civile. Le rapport de Ontario Hydro signale que les stations de la société ont un rendement « inférieur aux normes » en ce qui concerne la protection civile, ce qui signifie que le rendement est inférieur aux normes de l'industrie mais que les centrales produisent généralement les résultats souhaités.

28.37 Depuis 1989, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a régulièrement signalé à Ontario Hydro qu'elle devait prendre des mesures correctives substantielles concernant l'exploitation de ses centrales nucléaires. Dans son suivi du rapport de juillet 1997 de Ontario Hydro, la Commission a conclu que, même si la « défense en profondeur » avait été érodée

dans les centrales nucléaires de la société, les réacteurs pouvaient continuer à fonctionner de manière sûre à court terme.

28.38 La Commission mentionne également dans son rapport que Ontario Hydro doit améliorer considérablement l'exploitation de ses centrales pour accroître les marges de sûreté et faire en sorte que son rendement ne diminue pas davantage. La Commission nous a avisés que l'état des centrales nucléaires du Québec et en particulier du Nouveau- Brunswick est semblable à celui des centrales nucléaires de Ontario Hydro. Cependant, les problèmes relevés dans les centrales du Québec et du Nouveau- Brunswick sont plus faciles à régler parce que ces installations nucléaires sont plus petites.

Santé Canada : La gestion d'un projet de réforme à la Direction générale de la protection de la santé - 1995, chapitre 4

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur : Ronnie Campbell

Contexte

28.39 La Direction générale de la protection de la santé de Santé Canada a pour mandat d'exécuter des programmes d'évaluation et de gestion des risques pour la santé publique auxquels sont exposés les Canadiens. En 1995, nous avons rendu compte des progrès réalisés par la Direction générale dans un projet de restructuration de programme lancé en 1993. La Direction générale a pris l'initiative de ce processus de changement pour résoudre le dilemme posé par la gestion des risques actuels et nouveaux pour la santé publique devant les pressions budgétaires, de même que pour régler des problèmes connus dans les domaines des médicaments et des matériels médicaux. Nous avons effectué cette vérification dans le but d'évaluer les premiers progrès de cette initiative de changement.

Étendue

28.40 Notre suivi a consisté en l'examen de rapports d'étape préparés par la Direction générale sur les progrès réalisés pour donner suite à nos observations et recommandations. Nous avons aussi interrogé certains fonctionnaires de la Direction générale et examiné la documentation à l'appui.

Conclusion

28.41 La Direction générale a pris un certain nombre de mesures pour donner suite à toutes nos observations et recommandations. Cependant, dans la plupart des domaines, il reste du travail à faire pour répondre pleinement à nos préoccupations. De plus, il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence de certaines initiatives qui n'ont été mises en oeuvre que récemment ou qui sont en voie de l'être.

28.42 Les réductions budgétaires et les attentes croissantes du public concernant la gestion des risques pour la santé sont autant de pressions exercées sur la Direction générale pour l'inciter au changement. Un nouveau processus de renouvellement, la « Transition de la Direction générale de la protection de la santé », remplace les anciens projets de

renouvellement. Certains projets en cours au moment de notre vérification en 1995 sont achevés. D'autres projets ne sont toujours pas terminés et ont été intégrés au nouveau processus de renouvellement.

28.43 Les mesures prises par la Direction générale pour améliorer l'information sur l'efficacité de ses programmes doivent encore être traduites en une information sur le rendement améliorée. La Direction générale doit mener à terme son cadre révisé de gestion du risque qui doit servir à mieux affecter les ressources et à établir les priorités. Dans les domaines où des possibilités de production de recettes ont été cernées, ces recettes ne sont pas encore perçues. Des changements ont été apportés pour régler des problèmes connus dans le programme des médicaments, comme l'amélioration du système électronique de gestion des présentations de drogues. La Direction générale reconnaît que d'autres changements s'imposent pour rationaliser le processus d'évaluation. Les changements de la réglementation en vue d'améliorer la gestion des risques associés aux drogues n'ont pas encore été entièrement mis en oeuvre.

Observations

Rythme global du changement à la Direction générale

28.44 Observations de vérification de 1995 . Nous avions noté qu'une bonne partie de l'élan initial de l'initiative de restructuration avait commencé à se dissiper en 1994. D'autres événements, comme l'Examen des programmes à l'échelle de l'administration fédérale, avaient détourné l'attention et l'énergie du processus de mise en oeuvre.

28.45 Suivi des observations de vérification . Depuis notre dernière vérification, des changements organisationnels ont été apportés au sein de la Direction générale, comme la fusion du Programme des médicaments et du Programme des matériels médicaux qui forment aujourd'hui le Programme des produits thérapeutiques. La Direction générale a également entrepris un nouveau processus de renouvellement, appelé « Transition de la Direction générale de la protection de la santé ». Les travaux en cours portent sur cinq domaines : le renouveau législatif, le fondement de la surveillance, la base scientifique, le cadre de gestion des risques et l'élaboration du programme. La Direction générale a amorcé ce processus triennal en 1997 pour relever tant les défis permanents, comme les restrictions des ressources, que les nouveaux défis, comme les pressions de la mondialisation croissante sur la santé publique. La Direction générale s'attend à ce que le projet de Transition recrée le premier élan de l'initiative de restructuration et permette de relever les nombreux défis auxquels elle continue de faire face.

28.46 De plus, le Ministère a établi, en décembre 1997, le Conseil consultatif scientifique pour fournir des avis indépendants au ministre de la Santé sur la meilleure façon de définir les aspects scientifique, technique et stratégique des programmes de la Direction générale, maintenant et pour l'avenir. Les responsabilités du Conseil supposent qu'il fournit des conseils sur les mesures continues qui s'imposent pour garantir que le public fait toujours confiance à l'assise scientifique de la Direction générale, d'une part, et sur le caractère scientifique et technique adéquat des programmes, des procédures, des méthodes, des protocoles et des tests de la Direction générale, d'autre part.

Observations sur des projets particuliers

28.47 Bon nombre des projets en cours au moment de notre vérification de 1995 ont été réalisés. D'autres ne sont pas encore lancés ou ont été intégrés au nouveau processus de renouvellement.

Information sur l'efficacité des programmes de la Direction générale

28.48 Observations de 1995 . Nous avons constaté que le manque d'information sur l'efficacité des activités de la Direction générale ne facilitait pas les efforts d'évaluation des risques pour la santé publique et la rationalisation des affectations budgétaires. Nous avions recommandé que la Direction générale améliore l'information disponible sur l'efficacité de ses programmes.

28.49 Suivi des observations de vérification . Au cours de notre suivi, nous avons constaté le peu de progrès réalisé par la Direction générale pour produire une meilleure information sur l'efficacité de ses programmes. En décembre 1995, la Direction générale a lancé un projet d'élaboration d'un cadre de rendement des programmes axé sur les conséquences, ce cadre permettant de comparer les résultats réels aux objectifs établis pour un programme donné. Appliqué dans le contexte de projets pilotes à certaines directions de la Direction générale, le cadre de rendement a reçu l'agrément du personnel supérieur en juillet 1997. La Direction générale avait alors déclaré que d'autres travaux étaient nécessaires pour compléter le cadre, notamment la détermination des données à recueillir, à analyser et à utiliser pour produire l'information jugée essentielle sur le programme examiné.

28.50 Au moment de notre suivi, la Direction générale n'avait toujours pas mis en oeuvre le cadre de rendement dans toute son organisation. Par conséquent, bien que les directions aient entrepris individuellement des travaux préliminaires pour recueillir de l'information de meilleure qualité sur l'efficacité, le cadre n'a pas apporté, jusqu'à maintenant, l'amélioration de l'information sur l'efficacité des programmes de la Direction générale.

Gestion des risques et établissement des priorités

28.51 Observations de vérification de 1995 . Nous avions recommandé que la Direction améliore son approche de la gestion des risques pour la santé publique, cette approche devant servir à l'affectation des ressources et à l'établissement des priorités. La Direction générale l'a reconnu, indiquant qu'il s'agissait d'un élément essentiel des plans visant à renforcer son approche de l'établissement des priorités et de la gestion des risques fondés sur des données probantes.

28.52 Suivi des observations de vérification . Notre suivi a confirmé que, bien que la Direction générale ait effectué des travaux pour mettre au point un cadre révisé de gestion des risques, celui-ci n'est pas encore complet. Un projet de cadre a été présenté au personnel supérieur de la Direction générale en décembre 1997. Des groupes de travail ont alors été constitués pour préparer des lignes directrices en vue de mettre en oeuvre le cadre de gestion. Cette activité commencera en 1999 et l'on s'attend à ce que le cadre soit entièrement mis en oeuvre en l'an 2000. De plus, bien qu'un cadre général d'établissement des priorités et d'affectation des ressources ait été préparé et que les directions de la Direction générale aient entrepris de déterminer leurs priorités individuelles, les travaux en cours n'ont pas été regroupés au niveau de la Direction générale.

Production de recettes

28.53 Observations de vérification de 1995 . Au cours de notre vérification de 1995, nous avions observé que la Direction générale avait élaboré un plan de production des recettes définissant 18 activités pour lesquelles on pourrait imposer des frais d'utilisation entre 1994-1995 et 1997-1998. Le plan prévoyait des recettes brutes possibles de 90 millions de dollars au cours de cette période de même qu'une dépense initiale de 35 millions de dollars.

28.54 Suivi des observations de vérification . La Direction générale perçoit des recettes pour 13 des 18 activités définies. On a jugé que deux des cinq autres activités ne convenaient pas à la production de recettes, tandis que les trois autres devraient commencer à produire des recettes en 1999-2000. La Direction générale a perçu des recettes de 86,5 millions de dollars entre 1994-1995 et 1997-1998. Les recettes d'une activité - les évaluations et les présentations de drogues - ont été plus élevées que prévu en raison de la modification du barème de prix et d'un plus grand nombre de présentations que prévu. Grâce à cette activité, le total des recettes se rapproche des prévisions originales.

Approbation des médicaments

28.55 Observations de 1995 . Nous avions noté que la Direction générale avait entrepris, en 1993, une stratégie dotée de projets précis, conçue pour régler tous les problèmes alors connus concernant le processus d'approbation des médicaments. Tous les projets prévus devaient être réalisés avant août 1995. Parmi les projets discutés dans le chapitre de 1995 qui n'avaient pas encore été réalisés à ce moment, citons la nécessité de rationaliser le processus d'évaluation pour certaines catégories de médicaments, y compris les produits à risque élevé, le renforcement du programme de distribution des médicaments d'urgence et la réduction de l'arriéré dans l'examen des présentations de drogues. Plus particulièrement, la Direction générale avait déclaré que l'élimination de l'arriéré deviendrait l'une des priorités du programme de renouvellement en 1995.

28.56 Suivi des observations de vérification . Nos observations portent sur les exemples cités dans notre vérification de 1995. Notre examen a confirmé que la Direction générale a pris des mesures pour rationaliser le processus d'évaluation des médicaments. Elle a amélioré son système électronique de gestion des présentations de drogues et développé des formulaires électroniques pour la préparation des sommaires exhaustifs des données des présentations. De plus, la Direction générale a révisé un certain nombre de ses politiques pour améliorer le processus d'évaluation. Elle a mis à jour, par exemple, sa politique de gestion des présentations de drogues en 1997 pour qu'elle reflète les changements qu'elle proposait pour la gestion de l'information sur les présentations de drogues que soumettent les fabricants de médicaments. La Direction générale nous a dit qu'elle examinait actuellement le processus d'examen de la sécurité, de l'efficacité et de la qualité des médicaments pour garantir que le processus d'évaluation contribue toujours à l'amélioration du rendement.

28.57 Bien que la Direction générale ait pris des mesures pour rationaliser le processus d'évaluation des médicaments, plusieurs changements à la réglementation qui, de l'avis de la Direction générale, amélioreront la gestion des risques, n'ont pas été complètement adoptés à ce jour. C'est le cas, entre autres, des changements au cadre d'homologation des médicaments.

28.58 La Direction générale n'a pas encore finalisé les changements visant à améliorer le processus utilisé pour autoriser la distribution des médicaments en cas d'urgence. En

septembre 1996, la Direction générale a informé le Comité des comptes publics qu'elle avait proposé des changements (dont elle prévoyait la mise en oeuvre pour la fin de 1996) pour rationaliser le processus et pour améliorer le volet du programme portant sur l'« accès aux médicaments de recherche pour des raisons humanitaires ». Bien que certains changements aient été apportés, comme l'adoption d'une nouvelle politique, la mise en oeuvre de toutes ces modifications ne pouvait se faire avant l'adoption de tous les changements à la réglementation, laquelle est prévue pour 1998-1999.

28.59 Notre examen des mesures prises pour réduire l'arriéré dans les présentations de drogues a révélé que celui-ci demeure une préoccupation. En mars 1996, le Ministère a mis à jour les normes de rendement pour l'examen des présentations de drogues et la Direction générale vient de publier un rapport de rendement sur ces présentations. Cependant, entre décembre 1995 et décembre 1997, alors que le temps médian d'approbation tant des nouvelles présentations de drogues que des nouvelles présentations abrégées de drogues diminuait de 23,2 mois à 19,3 mois, l'arriéré des présentations augmentait de 24 p. 100. La Direction générale reconnaît que l'arriéré doit être réduit et enquête sur les causes de l'augmentation. Elle a cependant indiqué que l'augmentation des autres types de présentations a exigé des ressources importantes.

Approbation des matériels médicaux

28.60 Observations de 1995 . Nous avions observé que les points faibles en rapport avec les matériels médicaux étaient connus, mais que bon nombre ne seraient pas réglés sans la mise en oeuvre de l'ensemble des règlements proposés dans 16 domaines différents. La Direction générale s'attendait alors à ce que cet ensemble de règlements soit adopté avant 1997.

28.61 Suivi des observations de vérification . Au cours de notre suivi, nous avons constaté que les nouveaux règlements sont entrés en vigueur en juillet 1998, bien que la mise en oeuvre ait été plus lente que prévu. Les règlements portent sur la majorité des 16 domaines, y compris l'examen des matériels avant leur commercialisation, l'homologation des produits et l'agrément des établissements, un système de classification fondé sur les risques, l'introduction échelonnée d'une approche des systèmes de qualité et la déclaration obligatoire des problèmes ayant trait aux matériels. Les règlements contiennent plusieurs dispositions transitoires, ce qui veut dire que la mise en oeuvre complète n'est pas encore chose faite.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada - Le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland - 1995, chapitre 15

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Hugh McRoberts

Contexte

28.62 Notre vérification de 1995 du projet de raccordement dans le détroit de Northumberland (devenu le pont de la Confédération) a porté principalement sur l'approvisionnement, les analyses financières, la fiscalité, l'environnement et les rapports présentés au Parlement. Notre intention était d'informer le Parlement le plus tôt possible de tout problème potentiel important et

de proposer des améliorations. La vérification a englobé les phases de la planification et de la mise en oeuvre du projet jusqu'en juillet 1995.

28.63 Nous avons tiré plusieurs conclusions, dont l'une était que les aspects environnementaux du projet étaient conformes à l'esprit du processus d'évaluation et d'examen en matière environnementale. Dans l'ensemble, nous n'avons formulé aucune recommandation, mais nous avons indiqué que nous surveillerions le projet, tout particulièrement les aspects environnementaux et le résultat général des travaux de construction.

28.64 Le pont de la Confédération a été officiellement ouvert à la date prévue, soit le 31 mai 1997.

Étendue

28.65 Nous avons limité nos travaux de suivi aux aspects environnementaux et aux péages. Pour ce qui est du premier volet, nous voulions déterminer si le gouvernement continuait à gérer les aspects environnementaux du projet de manière appropriée. Nos travaux de suivi sur les péages nous ont permis de déterminer si, en approuvant le barème des péages, le gouvernement avait respecté les dispositions connexes énoncées dans les premiers accords qu'il avait signés en 1993 avec le promoteur, Strait Crossing Development Inc. (SCDI).

28.66 Nous avons examiné les documents à l'appui, mené des entrevues avec des représentants du gouvernement et du promoteur et visité le pont terminé. Nous n'avons pas fait la vérification de SCDI et nous ne formulons pas d'opinion sur ses activités.

Conclusion

28.67 D'après notre examen, nous concluons que, depuis le moment de notre vérification initiale, le gouvernement gère les aspects environnementaux du projet de façon appropriée et que le barème des péages approuvé par le gouvernement est conforme à l'accord d'exploitation du pont.

Observations

Environnement

28.68 Pour répondre à une exigence du projet, le promoteur a préparé un plan de gestion environnementale (PGE) pour la période d'exploitation de 35 ans. Dans l'ensemble, le plan est un document dynamique qui couvre la durée de vie du projet. Il s'intéresse notamment à la protection de l'environnement et à la surveillance des effets environnementaux. Le plan de gestion englobe un plan de protection environnementale, qui couvre les activités continues, et un programme de surveillance des effets environnementaux, qui vérifie les prédictions concernant les incidences et les répercussions des mesures d'atténuation sur les écosystèmes.

28.69 L'unité des services environnementaux du Ministère, à titre de fournisseur de service pour le projet, a effectué trois vérifications de conformité des activités continues depuis le début de la construction. La plus récente, exécutée à l'été 1996, a permis de conclure qu'aucun cas de non-respect des règlements et des lignes directrices des gouvernements fédéraux, provinciaux et municipaux n'avait été observé. Une quatrième vérification de conformité, prévue pour l'été 1998, devait porter sur la phase de l'exploitation. Les vérifications ont été effectuées par des employés expérimentés qui se sont servi de critères élaborés dans le cadre d'études et

de consultations environnementales poussées et qui ont examiné les exigences réglementaires pertinentes. Nous avons remarqué que les critères de vérification renvoient au plan de protection environnementale et aux règlements pertinents. Notre examen des constatations de la plus récente vérification environnementale révèle qu'elles sont relativement claires et simples, mais que la vérification n'a pas été effectuée par une tierce partie indépendante. Par conséquent, il peut y avoir conflit d'intérêts même si notre suivi ne nous a permis de déceler aucune preuve en ce sens.

28.70 Pendant la construction, le gouvernement et le promoteur ont diffusé une brochure d'information sur les aspects environnementaux touchant le projet. De plus, le comité de l'environnement du projet a diffusé un rapport de mise à jour au printemps 1997, soulignant qu'il n'y avait eu aucun cas de non-respect.

Péages

28.71 L'accord d'exploitation du pont, signé en même temps que les premiers accords de 1993, contient des dispositions relatives à l'établissement de péages initiaux, aux modifications et aux hausses annuelles. L'accord mentionne aussi que toutes les recettes provenant des péages doivent être déposées dans un compte en fiducie et faire l'objet d'un rapport régulier au gouvernement. Le promoteur peut retirer des fonds pour des dépenses de fonctionnement et pour de petites dépenses en capital. L'excédent peut être retiré à condition que toutes les dispositions de l'accord aient été satisfaites. Le gouvernement a le droit de vérifier tous les documents connexes.

28.72 L'accord contient aussi une disposition sur le manque à gagner au titre des péages. Cette disposition permet au promoteur de recouvrer les sommes concernées auprès du gouvernement dans les cas où les recettes recueillies sont inférieures à celles que produisaient les services de traversier en 1992 et qui sont indexées au 31 décembre de l'exercice d'exploitation précédent. Les hausses annuelles des péages sont limitées à 75 p. 100 de la hausse de l'indice des prix à la consommation.

28.73 Même si le promoteur est protégé contre tout manque à gagner au titre des péages, il n'existe pas de disposition limitant le total des recettes provenant des péages qui peuvent être recueillies au cours d'une période. Le gouvernement avait l'intention d'inciter le promoteur à fonctionner efficacement et à accroître les recettes provenant des péages en attirant plus de trafic. On s'attendait aussi à ce que le promoteur investisse ses profits dans l'économie locale.

28.74 L'accord obligeait le promoteur à soumettre une première proposition sur les péages au plus tard six mois avant l'ouverture du pont. Il stipulait que les péages fixés pour la première année d'exploitation devraient produire des recettes « à peu près semblables » aux recettes annuelles des services de traversier en 1992, indexées au 31 décembre 1996 au moyen de l'indice des prix à la consommation. Le gouvernement avait déterminé que ce montant était de 13,9 millions de dollars.

28.75 Les négociations des péages entre le gouvernement et le promoteur ont tourné autour de deux éléments cruciaux : le droit de passage et la structure des péages. Le droit de passage correspond au montant d'un aller-retour exigé de chaque véhicule ou individu qui circule sur le pont; la structure détermine les catégories de véhicules (voiture, autocar, camion, etc.).

28.76 Au cours de la période allant de janvier à mai 1997, l'exploitant a soumis plusieurs propositions de péage au gouvernement. Celui-ci les a toutes rejetées parce que le total

estimatif des recettes annuelles provenant des péages, pour chacune des propositions, aurait dépassé le montant de référence de 13,9 millions de dollars. Le promoteur a soumis une proposition finale peu avant l'ouverture du pont. Même si les recettes estimatives provenant des péages dépassaient toujours le montant de référence, l'écart était inférieur à dix pour cent. On a jugé que ce montant était dans les limites de la discrétion suggérée par l'expression « à peu près semblables » qui se trouve dans l'accord. Le gouvernement a donc approuvé la structure des péages contenue dans cette proposition.

La mise en oeuvre de la gérance environnementale - 1996, chapitre 2

Commissaire à l'environnement et au développement durable : Brian Emmett
Directeur principal : Wayne Cluskey

Contexte

28.77 En mai 1996, le Bureau a fait rapport sur l'initiative de gérance environnementale (écologisation) du gouvernement fédéral. Nos travaux ont porté sur trois aspects :

- les responsabilités des ministères et des organismes aux termes du *Code de gérance de l'environnement* , y compris le rôle de leader d'Environnement Canada dans la mise en oeuvre de l'initiative;
- la diffusion, l'accessibilité et la gestion de l'information;
- la capacité du gouvernement de montrer les progrès accomplis à l'égard de l'écologisation de toutes ses opérations.

Étendue

28.78 Dans le cadre de notre suivi, nous avons examiné deux rapports d'étape d'Environnement Canada sur les mesures prises - un rapport préparé en juillet 1997 pour le Comité permanent des comptes publics et un deuxième préparé en juillet 1998 à notre demande. Nous avons mené des entrevues dans les ministères et les organismes et avons examiné la documentation justificative pour mesurer l'étendue des progrès accomplis au 18 août 1998.

Conclusion

28.79 Le gouvernement fédéral a fait des progrès, avec Environnement Canada en sa qualité de facilitateur, en donnant suite à nos observations et à nos recommandations. Cependant, plusieurs questions importantes doivent encore être réglées. Par exemple, il faut se demander si le *Code de gérance de l'environnement* est toujours en vigueur pour les organismes qui n'ont pas produit de stratégie de développement durable et, si ce n'est pas le cas, quelle a été, ou qu'elle est, l'incidence de cet état de fait sur les initiatives d'écologisation du gouvernement dans ces organismes. Nous avons également constaté qu'aucun de ces organismes n'était représenté au sein du Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement, même si l'un des objectifs du Comité fédéral consiste à faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre de l'initiative d'écologisation du gouvernement.

Réponse d'Environnement Canada : *Environnement Canada est d'accord avec la constatation issue de la vérification énonçant qu'il y a un écart entre les ministères qui doivent*

fournir des stratégies de développement durable en conformité avec les modifications à la Loi sur le vérificateur général, et les organismes fédéraux et les sociétés d'État qui ne sont pas visés par la Loi. Environnement Canada a un rôle important à jouer pour encourager les organismes fédéraux et les sociétés d'État à adopter de bonnes pratiques de gestion environnementale. Dans ce contexte, Environnement Canada, avec la collaboration du Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement (CFSGE) et la participation active du Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, dirigera au cours de l'année prochaine un atelier sur les meilleures pratiques. L'objectif de l'atelier sera de fournir aux organismes fédéraux et aux sociétés d'État de l'information sur les initiatives d'écologisation menées à l'échelle du gouvernement.

Observations

Le Code de gérance de l'environnement est-il toujours en vigueur?

28.80 En mai 1996, nous avons pu observer que même si le gouvernement avait fait progresser le processus d'écologisation dans le cas des ministères et des organismes désignés en modifiant la *Loi sur le vérificateur général* pour exiger la préparation de stratégies de développement durable, le *Code de gérance de l'environnement* continuait de s'appliquer à la plupart des organismes. Il est à noter que les modifications à la *Loi* ne s'appliquent pas aux sociétés d'État ni à la plupart des organismes. Il n'y avait pas d'orientation pour la mise en oeuvre du *Code* , et c'est toujours le cas aujourd'hui. Il n'y a pas non plus d'indication claire que le *Code* continue de s'appliquer aux organisations qui ne sont pas mentionnées dans les modifications à la *Loi* .

28.81 La mise en oeuvre des stratégies de développement durable qui ont été présentées par les ministères et certains organismes en décembre 1997, en conformité avec les modifications à la *Loi du vérificateur général* , contribuera à l'avancement de l'objectif d'écologisation du gouvernement. Toutefois, les entrevues de suivi que nous avons menées dans deux grands organismes qui n'ont pas produit de stratégie de développement durable ont révélé que leurs activités d'écologisation n'ont pas progressé depuis notre vérification initiale de 1996. Un organisme n'a pas mis à jour son plan d'action environnemental, comme le *Code* le prévoit, et il n'a pas non plus préparé de rapports d'étape; un autre organisme doit encore produire un plan d'action environnemental. À notre avis, cela signifie que dans le cas des organismes qui ne produisent pas de stratégie, le dynamisme et le leadership nécessaires à l'initiative de gérance environnementale risquent fort de n'être plus présents.

28.82 Dans son rapport d'étape présenté en juillet 1998 au vérificateur général, Environnement Canada a déclaré « qu'il n'était plus nécessaire d'apporter des précisions sur les activités menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et celles entreprises aux termes du *Code* ». Cela ne répond pas à la question de savoir si le *Code* est toujours en vigueur et s'il doit continuer d'être appliqué par les organismes qui ne sont pas tenus de produire une stratégie de développement durable.

Est-il possible de communiquer davantage l'information et les expériences?

28.83 Juste avant sa fermeture, le 31 mars 1997, le Bureau de gérance fédérale de l'environnement (BGFE) a tenu au Canada une série d'ateliers intitulée « Écologiser les opérations du gouvernement : un nouvel engagement ». Ces ateliers étaient conçus pour aider les ministères et les organismes intéressés fédéraux à remplir leurs nouvelles obligations en matière d'écologisation. Toutefois, aucun suivi n'a été effectué pour évaluer jusqu'à quel point

les ministères et les organismes ont reçu le message, ni pour savoir si les organismes qui n'étaient pas tenus de préparer une stratégie de développement durable étaient en mesure d'obtenir des conseils, le cas échéant.

28.84 En dépit de la fermeture du BGFE, Environnement Canada assume encore des responsabilités sur le plan du leadership. Celles-ci continuent d'être exercées par l'intermédiaire du Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement (CFSGE), un groupe de travail du Partenariat en matière de responsabilisation environnementale; le Comité fédéral est composé de ministères et d'organismes, du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'Environnement Canada. À notre avis, la participation et le leadership d'Environnement Canada sont essentiels pour assurer l'efficacité du CFSGE.

28.85 Le mandat du Comité fédéral consiste à promouvoir le développement durable et à appuyer les engagements du *Code de gérance de l'environnement* . Le CFSGE a, entre autres, comme objectifs d'élaborer des plans d'action, des outils et des mécanismes et de faciliter la préparation et la mise en oeuvre de l'initiative d'écologisation du gouvernement. Toutefois, seuls les ministères et les organismes qui ont présenté une stratégie de développement durable à la Chambre des communes sont représentés au CFSGE. Nous encourageons celui-ci à remplir son mandat en ce qui touche l'écologisation des opérations de toutes les organisations gouvernementales.

28.86 Le CFSGE a récemment lancé un site Web où l'on retrouve les comptes rendus de réunions, de l'information par catégorie sur l'écologisation et des liens avec d'autres sites Web. À notre avis, c'est là un pas dans la bonne direction, pourvu que les entités qui ont besoin de conseils connaissent l'existence du site Web, aient facilement accès à l'information et puissent tirer parti de son contenu. Nous remarquons, cependant, qu'Environnement Canada ne sait pas quels sont les ministères et les organismes qui, à l'heure actuelle, consultent ce site et, fait encore plus important, si l'information fournie répond à leurs besoins.

28.87 À notre avis, il est possible pour les ministères et les organismes de recenser et de communiquer entre eux, par l'intermédiaire du CFSGE, les résultats et les meilleures pratiques. Comme c'est le cas pour la plupart des enjeux environnementaux, la clé de la réussite est l'engagement de la haute direction et la communication de cet engagement à tous les employés.

Le gouvernement peut-il atteindre son objectif d'écologisation de toutes ses opérations?

28.88 Les ministères et les organismes qui étaient tenus de présenter une stratégie de développement durable, et ceux qui l'ont fait volontairement, ont déjà bénéficié ou bénéficieront d'un examen détaillé par le commissaire à l'environnement et au développement durable. Comme l'indique le Bureau du vérificateur général dans sa propre stratégie de développement durable, le Bureau s'efforce d'encourager les organisations fédérales qui ne sont pas tenues d'élaborer une stratégie à le faire, ou encore à employer d'autres moyens pour faire rapport sur les questions de développement durable. La pièce 28.2 énumère les 28 organismes, comptant plus de 100 équivalents temps plein, qui ne sont pas tenus de préparer une stratégie de développement durable et qui ne l'ont pas fait volontairement. Ces organismes constituent 40 p. 100 de l'effectif total des organismes atteignant 58 900 employés à plein temps, et huit pour cent de l'effectif total du gouvernement qui s'élève à 282 000 employés à plein temps, exception faite des sociétés d'État.

28.89 Comme nous l'avons indiqué en 1996, les sociétés d'État, qui représentaient plus de 30 p. 100 des organisations du gouvernement avec lesquelles le Bureau de gérance fédérale de l'environnement avait communiqué en 1992, demeurent officiellement exclues du processus d'écologisation conformément au *Code de gérance de l'environnement* ou aux modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* . Même si elles étaient exclues, les sociétés d'État étaient encouragées par Environnement Canada à appliquer le *Code de gérance de l'environnement* dans leurs opérations. Nous suggérons que le CFSGE communique avec les sociétés d'État en vue de les persuader de participer à ce processus et, par le fait même, de mettre en application le processus d'écologisation dans l'ensemble du gouvernement, comme c'était l'intention initiale du gouvernement fédéral aux termes du *Plan vert du Canada* de 1990.

La vérification interne dans les ministères et les organismes - 1996, chapitre 4

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeur : Bruce Sloan

Contexte

28.90 En mai 1996, nous avons présenté les résultats de notre vérification de la fonction de vérification interne dans les ministères et les organismes fédéraux. Nous avons conclu que la qualité de la vérification interne variait considérablement d'une organisation à l'autre et que la vérification interne n'arrivait pas à combler l'écart entre son rendement véritable et ce que l'on pourrait raisonnablement s'attendre de la fonction.

28.91 Notre chapitre de 1996 ciblait cinq domaines :

- le niveau d'appui fourni par la direction à la vérification interne;
- la couverture de la vérification, c'est-à-dire les activités ministérielles que la vérification interne a examinées;
- la façon dont les services de vérification interne mesure leur propre rendement;
- la mesure dans laquelle la haute direction a donné suite aux recommandations des rapports de vérification interne;
- la mesure dans laquelle le Secrétariat du Conseil du Trésor a rempli son rôle de responsable fonctionnel de la communauté des vérificateurs internes.

28.92 Depuis que nous avons présenté nos constatations, le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale a publié son rapport. Cette importante initiative décrit ce que devrait être la fonction moderne de contrôleur au gouvernement fédéral et montre comment elle peut contribuer à améliorer les pratiques de gestion au sein des ministères fédéraux. Le rapport du Groupe indique que la vérification interne joue dans le contexte actuel un rôle de plus en plus important à cet égard.

Étendue

28.93 Nos travaux de suivi comprenaient un examen des principaux documents des services de vérification interne effectué dans un échantillon de ministères du gouvernement. Nous avons également mené des entrevues avec les chefs des services de vérification interne et des

représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor afin de discuter des mesures qui ont été prises à la suite de nos recommandations de 1996 et de les évaluer.

Conclusion

28.94 Dans l'ensemble, nous avons noté une amélioration de la qualité de la vérification interne au gouvernement fédéral. Cependant, d'autres efforts seront nécessaires pour assurer une qualité constante de la vérification interne dans tous les ministères gouvernementaux et pour qu'elle puisse jouer le rôle envisagé dans le rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale. Le gouvernement doit accorder la priorité à la mise en oeuvre des recommandations du Groupe pour s'assurer que l'on exige et obtienne une fonction de vérification interne de haute qualité partout au gouvernement.

Observations

Soutien de la haute direction

28.95 Depuis notre vérification de 1996, nous avons observé que la haute direction des ministères participe plus activement aux comités de vérification. Les activités de la haute direction sont les suivantes : approuver la couverture de vérification prévue de la vérification interne, examiner les recommandations contenues dans les rapports de vérification et surveiller les mesures prises pour y donner suite et la création de comités de vérification jusque-là inexistants. Ces activités témoignent de manière visible de l'appui accordé par la haute direction à la fonction de vérification interne et constituent de ce fait une étape importante de l'établissement d'une vérification interne efficace dans les ministères.

28.96 À mesure que les ministères mettent en oeuvre les recommandations du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale, il deviendra de plus en plus important qu'ils comprennent le rôle que la vérification interne peut et devrait jouer dans une organisation.

28.97 Nous n'avons pas relevé de cas où des ministères avaient adopté notre recommandation concernant l'adoption de la pratique du secteur privé qui consiste à nommer aux comités de vérification des ministères des personnes qui ne sont pas des fonctionnaires fédéraux. Nous croyons que la mise en oeuvre de cette recommandation renforcerait le rôle et l'indépendance de la vérification interne.

Étendue de la couverture de la vérification interne

28.98 En général, nous avons constaté une amélioration de la mesure dans laquelle les services de vérification interne ont adopté une couverture étendue, en conformité avec les normes du Secrétariat du Conseil du Trésor et les normes professionnelles. En 1996, nous avons fait remarquer que, même si la plus grande partie de la couverture de vérification interne portait sur les systèmes financiers et administratifs, la couverture des questions liées à l'efficience des opérations et à l'atteinte des objectifs opérationnels établis demeurait limitée.

28.99 Dans le cadre de notre suivi, nous avons examiné un échantillon de rapports de vérification interne pour déterminer le type de couverture de vérification interne utilisé. Notre examen a révélé que les services de vérification interne ministériels prennent des mesures concrètes pour inclure dans leur couverture de vérification les vérifications qui traitent de

l'atteinte des objectifs opérationnels établis. En général, ces travaux de vérification sont centrés sur les objectifs de chacune des unités opérationnelles. D'autres progrès devront être accomplis pour relever les défis créés par le rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale.

Mesurer le rendement de la vérification interne

28.100 En 1996, nous avons déclaré que la moitié environ des services de vérification interne utilisaient des mécanismes, formels ou informels, pour mesurer leur rendement. Nous avons aussi constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait examiné ni la mise en oeuvre de sa politique et de ses normes de vérification par les ministères, ni l'efficacité de la vérification interne. Nos travaux de suivi montrent que la situation demeure sensiblement la même aujourd'hui.

Rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor

28.101 Dans notre rapport de 1996, nous avons fait part de nos préoccupations concernant la clarté de la politique d'examen du gouvernement et la confusion que cette politique entraîne au sujet de ce que la vérification interne devrait faire. Le rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale a aussi fait état de la nécessité de clarifier le rôle de la vérification interne.

28.102 Des mesures particulières n'ont pas encore été prises, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait part de son intention de mettre à exécution certaines initiatives qui lui permettront :

- de fournir une orientation pour l'évolution future de la vérification interne en vue d'appuyer la modernisation de la fonction de contrôleur dans les ministères;
- de recommander la modification de la politique et des normes actuelles en matière de vérification interne du gouvernement fédéral, ou de la manière dont le gouvernement les applique;
- d'examiner les mécanismes actuels de dotation en personnel pour la vérification interne et les mécanismes de rechange en fonction des politiques et des normes souhaitées, et de recommander des mesures et des options à l'intention des organismes centraux et des différents ministères.

28.103 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué qu'il prévoit mettre en oeuvre ces initiatives d'ici le 30 septembre 1999. Nous continuerons de surveiller les progrès et les conséquences de ces initiatives de même que la mise en application des recommandations du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur.

Maintien de la paix - Affaires étrangères et Commerce international Canada et Défense nationale - 1996, chapitres 6 et 7

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur : Paul Morse

Contexte

28.104 Affaires étrangères et Commerce international considère le maintien de la paix comme un élément central de l'objectif de la politique étrangère du Canada qui consiste à assurer la sécurité du pays à l'intérieur d'un cadre mondial stable. Au fil des ans, le Canada a participé à la plupart des missions de maintien de la paix.

28.105 La nature des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a subi une transformation radicale depuis la fin de la guerre froide. Auparavant, le rôle principal de l'ONU consistait surtout à contrôler les accords d'armistice entre États. De nos jours, on fait de plus en plus appel aux Nations Unies pour exécuter des missions d'une plus grande complexité qui comportent un volet d'imposition de la paix aussi bien entre États qu'au sein des États eux-mêmes. En outre, un rôle de coordination et de coopération entre les autorités civiles et militaires s'est fait jour.

28.106 Les Forces canadiennes ont été affectées à de nombreuses missions de maintien de la paix. Le Canada a participé à pratiquement toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ainsi qu'à d'autres missions multilatérales de contingence, notamment la guerre du Golfe. La participation des Forces canadiennes aux missions de paix et de contingence vient appuyer la politique étrangère du gouvernement du Canada.

28.107 Lors de notre vérification de 1996, plus de 2 000 membres des Forces canadiennes étaient déployés dans le cadre de 12 missions, dont la Force de mise en oeuvre du plan de paix de l'OTAN dans l'ex-Yougoslavie. En 1998, le Canada a participé à onze missions de maintien de la paix des Nations Unies. En outre, d'autres organismes internationaux ou multinationaux sont engagés soit dans des missions qui soutiennent la paix et la stabilité telles que la Force multinationale d'observateurs du Sinaï et la Force de stabilisation de l'OTAN dans l'ex-Yougoslavie, soit dans la participation à la force dirigée par les États-Unis dans le golfe Persique. Le Canada participe également à la force d'intervention rapide des Nations Unies.

28.108 Le Canada déploie encore près de 2 000 troupes. On a estimé qu'en 1997-1998, le coût total du maintien de la paix était de 496 millions de dollars en incluant les Nations Unies, l'OTAN, la Force multinationale d'observateurs du Sinaï. Cela représente pour la Défense nationale un coût additionnel d'environ 140 millions de dollars en tenant compte des paiements versés par l'ONU.

28.109 En ce qui concerne Affaires étrangères et Commerce international, notre vérification de 1996 était axée sur la pertinence de l'information destinée au Parlement et aux ministres pour les besoins de la prise de décisions, sur l'étendue des efforts déployés par le Canada pour réformer la fonction de maintien de la paix des Nations Unies, sur la présentation du coût global de cette fonction pour le Canada, de même que sur la qualité de l'administration financière, par le Canada, des remboursements de l'ONU.

28.110 Quant à la Défense nationale, notre vérification de 1996 portait sur la planification des missions et l'information servant à la prise de décisions, sur la capacité des Forces canadiennes de constituer des forces de maintien de la paix et de contingence, de même que sur l'instruction militaire et le soutien des opérations.

Étendue

28.111 Nous avons traité dans le présent suivi tous les sujets de notre vérification initiale. Nous avons reçu les rapports d'étape des deux ministères, discuté de ces rapports avec leurs représentants et examiné les dossiers et les documents afin de corroborer les vues ministérielles ou d'étudier plus à fond les secteurs qui nous intéressent. Nous n'avons pas répété nos premières vérifications par sondages dans le présent suivi.

Conclusion

28.112 Affaires étrangères et Commerce international continue de penser qu'il est inapproprié de désigner un ministère responsable pour faire rapport au Parlement sur le maintien de la paix. Le Ministère n'a donc pas donné suite à notre recommandation voulant que le gouvernement nomme un ministère responsable à cette fin. Toutefois, le Ministère a appuyé plusieurs initiatives nationales et internationales ou collaboré à celles-ci afin de tirer des leçons et d'examiner des solutions de rechange. Il a également fait des efforts pour qu'il soit plus facile d'avoir accès à l'information sur le maintien de la paix.

28.113 La Défense nationale a réussi à régler la plupart des problèmes de gestion interne que nous avions cernés dans notre vérification de 1996. Elle a grandement amélioré ses processus internes de planification des missions et elle a tiré parti des leçons apprises. Les plans de formation se déroulent de manière conforme, mais on ne prévoit plus d'instruction complète pour les brigades. Le Ministère a amélioré l'équipement et mis en place des plans de soutien médical plus réalistes. De plus, il a beaucoup amélioré le contrôle du matériel déployé.

28.114 Un problème d'importance n'a pas été résolu : une reconnaissance stratégique adéquate n'est pas effectuée avant le déploiement des missions, situation qui augmente le risque d'échec.

Observations

Recommandations présentées à Affaires étrangères et Commerce international

28.115 Nous avons examiné dans le chapitre 6 de notre rapport de 1996 le rôle joué par Affaires étrangères et Commerce international dans le domaine du maintien de la paix. Nos recommandations au Ministère étaient les suivantes :

- mener une « évaluation récapitulative » en collaboration avec les autres ministères et les organisations non gouvernementales afin de déterminer quelles leçons ont été apprises;
- examiner d'autres moyens, s'il en est, qui permettraient au Canada de participer aux opérations de maintien de la paix et de réaliser ses objectifs, compte tenu des réalités financières et autres, au pays même et aux Nations Unies;
- mieux faire comprendre au public la nature et l'importance de la participation du Canada à certaines missions de maintien de la paix et les avantages possibles qui en découlent. (Nous avons indiqué qu'il était nécessaire d'avoir une meilleure information sur les incidences et les résultats des efforts de maintien de la paix.)

28.116 Les représentants du Ministère nous ont déclaré que celui-ci ne croit pas pouvoir affecter un niveau élevé de ressources aux activités de maintien de la paix. Il n'a pas décidé de déployer des efforts importants pour évaluer le rôle que joue le Canada dans le domaine du

maintien de la paix. Toutefois, il a pris diverses mesures qui font suite à notre recommandation, dont les suivantes :

- Le Ministère a appuyé un certain nombre d'études sur les leçons apprises, notamment :
    - une étude d'envergure internationale sur les leçons apprises au cours de la mission d'aide des Nations Unies au Rwanda;
    - un examen en profondeur de la performance d'Affaires étrangères et Commerce international en tant que ministère pendant la crise zaïroise;
    - les documents présentés lors d'une conférence qui réunissait des instances intergouvernementales sur le maintien de la paix tenue en 1997 à l'université de Halifax.
- Le Ministère a appuyé financière-ment l'Unité des Nations Unies sur les leçons retenues ainsi que par l'intermédiaire de la mission permanente du Canada à New York.

28.117 Affaires étrangères et Commerce international a de plusieurs manières apporté son concours à la recherche de solutions de rechange aux méthodes actuelles de maintien de la paix. Le Ministère a aussi aidé à éviter des conflits potentiels en jouant un rôle prépondérant dans la promotion d'un traité d'interdiction générale des mines antipersonnel. De concert avec l'ACDI, il a créé un Fonds de consolidation de la paix de dix millions de dollars. Il a aussi participé à des activités de moindre envergure, par exemple en faisant une contribution de 2,5 millions de dollars destinée à appuyer le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de l'Organisation de l'unité africaine, et en coprésidant le Groupe des amis en faveur d'un déploiement rapide, situé à New York.

28.118 Affaires étrangères et Commerce international et Défense nationale informent les ministres sur les incidences d'une éventuelle mission de maintien de la paix au moyen d'« aide-mémoire », documents classifiés auxquels le Bureau n'a qu'un accès limité. Affaires étrangères et Commerce international prétend que l'information qu'ils contiennent est complète. En outre, le Ministère a présenté sur son site Web de l'information sur les missions de maintien et de consolidation de la paix, mais le site ne contient que peu d'information sur les avantages que ces missions présentent pour le Canada. Le Ministère a aussi fait des efforts pour informer les parlementaires au moyen de documents, d'exposés et de visites.

28.119 Notre rapport de 1996 recommandait que le gouvernement désigne un ministère responsable qui serait chargé de présenter au Parlement un rapport sur tous les aspects significatifs de la participation du Canada aux missions de maintien de la paix, notamment :

- tous les coûts d'importance;
- les moyens additionnels, s'il en est, qui ont été envisagés, pour la participation aux missions de maintien de la paix des Nations Unies;
- les efforts de réforme entrepris par les Nations Unies en faveur du maintien de la paix ainsi que les résultats obtenus.

28.120 Affaires étrangères et Commerce international a répondu à cette recommandation en déclarant dans notre rapport qu'il serait inapproprié de désigner un seul ministère responsable. Le Ministère maintient cette position et n'a pris aucune mesure.

Perception des sommes dues par les Nations Unies

28.121 Dans notre chapitre de 1996 sur les activités de maintien de la paix mises en oeuvre par Affaires étrangères et Commerce international, nous avons constaté que c'est la Défense nationale qui avait assumé la responsabilité de la facturation des Nations Unies et de la perception des remboursements. L'ONU rembourse le Canada pour les frais liés aux soldats, pour les dépenses engagées dans le cadre de Lettres d'attribution (notamment pour l'utilisation des avions des Forces canadiennes), pour les fournitures consomptibles et pour l'amortissement de l'équipement. De plus, des demandes d'indemnité de décès et d'invalidité peuvent être présentées. Nous avons observé que les opérations de facturation et de recouvrement étaient entravées en raison de la difficulté à obtenir les pièces justificatives du personnel sur le terrain et de la complexité des systèmes et des exigences des Nations Unies. De plus, l'organisation éprouve une pénurie chronique de fonds. Nous avons conclu qu'il était possible d'améliorer l'administration des remboursements de l'ONU.

28.122 La Défense nationale a affecté un employé à plein temps à la mission permanente du Canada auprès des Nations Unies à New York pour traiter ces réclamations. Pour chaque mission de maintien de la paix, le Ministère négocie actuellement avec les Nations Unies un protocole d'entente sur l'équipement qui appartient aux contingents. Cette mesure devrait contribuer à prévenir quelques-uns des retards importants subis dans le passé et permettre une estimation plus exacte des recettes. Le Ministère a comptabilisé des recettes de 32,4 millions de dollars en 1996-1997 et de 41,5 millions de dollars en 1997-1998, malgré une baisse de l'activité de maintien de la paix des Nations Unies.

28.123 Nous avons recommandé dans notre vérification de 1996 que la Défense nationale tente activement de présenter et de régler les demandes d'indemnité de décès et d'invalidité. Depuis lors, le Ministère a entrepris de recouvrer les montants des réclamations pour décès, invalidité et soins médicaux. Il est évident que des progrès ont été accomplis, mais, en partie à cause de la nature des réclamations, ils sont lents. Le Ministère a réglé 16 réclamations de décès en 1997 et a reçu 7,6 millions de dollars. Une autre réclamation de 200 000 $ n'est pas encore réglée. La préparation des réclamations pour invalidité a commencé en mai 1997. À ce jour, dix réclamations pour invalidité ont été présentées aux Nations Unies, pour une somme totale de 7,4 millions de dollars; trente autres réclamations d'une valeur estimée à quatre millions de dollars sont en cours de traitement. La préparation des réclamations pour soins médicaux a commencé en novembre 1997. Jusqu'ici, 18 réclamations, d'une valeur totale de 1,2 million de dollars, ont été présentées à l'ONU; le traitement de 33 autres réclamations d'une valeur totale d'environ un million de dollars est en cours.

Planification des missions

28.124 Nous avons constaté, lors de notre vérification de 1996, qu'il y avait eu des failles dans la planification des déploiements par la Défense nationale. Nous n'avons pas trouvé d'évaluations écrites indiquant que les missions proposées comportaient des mandats clairs et réalisables. Le Ministère n'avait pas fait d'évaluations écrites détaillées de chaque relève en vue de déterminer la faisabilité et la probabilité de réussite de l'ensemble de la mission. De plus, une reconnaissance complète - essentielle pour pouvoir évaluer la faisabilité et les exigences d'une mission - n'avait pas été effectuée pour le déploiement initial en Bosnie ou pour la première relève au Rwanda. Nous avons recommandé que le Ministère poursuive sa mise au point des procédures d'état-major pour régler ces problèmes.

28.125 Au cours de notre suivi, nous avons constaté que les Forces canadiennes avaient en fin de compte modifié en profondeur les processus qui s'appliquent à son personnel. Des procédures d'état-major détaillées régissant la planification des missions ont été approuvées en avril 1998. Néanmoins, des visites d'inspection d'état-major ont été faites à chaque mission au cours du premier mois de déploiement. Fait encore plus significatif, le Ministère a mis en place un processus qui, tout en permettant de tirer des « leçons », regroupe les comptes rendus de chaque mission, évalue les leçons pertinentes et donne aux planificateurs de mission de l'information pour préparer chaque nouvelle mission.

28.126 Malgré ces améliorations, il n'y a pas eu de reconnaissance stratégique adéquate pour les trois plus grandes missions effectuées depuis 1996, soit le déploiement d'un groupe-bataillon dans l'ex-Yougoslavie (OPÉRATION PALLADIUM), l'établissement du quartier général de la force multinationale à Entebbe et plus tard à Kampala, en Ouganda, pour secourir les réfugiés rwandais dans l'est du Zaïre (OPÉRATION ASSURANCE), et le déploiement d'une force de l'importance d'un bataillon en Haïti (OPÉRATION STANDARD/STABLE). Les représentants du Ministère nous ont dit que la « reconnaissance stratégique » vise à fournir de l'information pour la prise de décisions au sujet d'un déploiement, tandis que la « reconnaissance tactique » a pour objet de fournir de l'information sur la manière d'effectuer ce déploiement.

28.127 Le Ministère reconnaît maintenant que les Forces canadiennes n'ont pas la capacité de recueillir l'information nécessaire pour donner une orientation claire et globale des missions. Cette situation peut créer un « vide sur le plan de la planification stratégique », soumettant ainsi le Canada aux décisions des autres États. En partie, la reconnaissance stratégique n'est pas effectuée parce que le gouvernement s'engage dans des missions avant que le travail sur le terrain puisse être entrepris. Les représentants du Ministère ont déclaré que le gouvernement hésite à faire participer ouvertement les Forces canadiennes à un stade initial parce qu'il pourrait sembler que le Canada est déjà engagé; il serait alors plus difficile de ne pas participer. Le Ministère nous a informés qu'il envisage d'avoir des discussions avec d'autres ministères afin de régler ce problème.

Constitution des forces de maintien de la paix et de contingence

28.128 Qualité de l'équipement. Nous avons signalé, lors de notre vérification sur le maintien de la paix, que les Forces canadiennes avaient conclu en 1995 que les lacunes bien connues de leur équipement ne permettaient pas aux troupes d'accomplir leurs missions avec un niveau acceptable de risque. En août 1995, le gouvernement a décidé de remplacer et de remettre à neuf le parc de transports de troupes blindés. Il a commandé 360 nouveaux véhicules blindés légers et étudie actuellement la requête du ministère qui demande 291 autres véhicules.

28.129 Nous avons constaté au cours de notre suivi que l'exécution du contrat de remplacement se déroule comme prévu. Le premier des 360 nouveaux véhicules blindés légers, maintenant appelés LAV-3, a été livré pour fins d'essai. Le reste des véhicules arrivera en 1999 et en l'an 2000. En dressant un plan de rationalisation de l'équipement en 1997, l'Armée de terre avait conclu que le nombre de M113 à remettre en état pourrait être abaissé et passer de 773 à 406; le reste sera vendu. On prévoit que le Conseil du Trésor approuvera les projets de remise en état du M113 et du Grizzly à l'automne 1998.

28.130 Nous avons recommandé à la suite de notre vérification de 1996 que la Défense nationale prépare et fournisse aux décideurs une évaluation dûment étayée des risques lorsqu'elle envisage d'utiliser les transports de troupes blindés et les véhicules d'entraînement

d'équipages actuels pour les opérations de maintien de la paix. Le Ministère a souscrit à cette recommandation.

28.131 Les représentants du Ministère nous ont dit qu'aucune nouvelle mission n'avait eu besoin de ces véhicules depuis 1996. Le même parc est resté en Bosnie. Nous avons indiqué, en 1996, qu'un blindage avait été ajouté à ces véhicules en 1995. Depuis ce temps, d'autres mesures de protection ont été prises, par exemple l'ajout d'un revêtement intérieur en écailles sur un type de transport de troupes blindé, soit le M113. Nous n'avons pas essayé d'évaluer l'incidence du blindage additionnel sur la mobilité des véhicules qui, avions-nous mentionné, était un problème lors de notre vérification. Toutefois, selon les représentants du Ministère, les initiatives déjà mises en oeuvre ou prévues pour améliorer la puissance et la suspension des véhicules devaient réduire l'effet du poids supplémentaire.

28.132 Services de santé. Nous avons conclu, en 1996, que, même en ajoutant l'hôpital de campagne de 200 lits prévu pour augmenter la capacité de traitement des blessés, les Forces canadiennes ne pourraient pas déployer la force minimale décrite dans le Livre blanc de 1994 à moins qu'elles ne prennent des dispositions, avec des alliés, pour obtenir du soutien médical. Lors des opérations de maintien de la paix, les soldats canadiens ont souvent compté sur le soutien médical que d'autres pays leur ont offert; il s'agit d'une pratique courante pour tous les participants aux missions des Nations Unies. Nous avons conclu que les Forces canadiennes n'avaient pas dûment justifié le nombre de lits dont elles entendaient faire l'acquisition.

28.133 Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait complètement révisé ses plans pour le soutien des services de santé. Il a réorienté son analyse en ce qui concerne le soutien médical apporté lors des opérations menées dans le contexte d'une menace réduite, considérant la gamme complète des opérations autres que la guerre, y compris le maintien de la paix. L'analyse a conclu que, pour répondre à ces besoins, un hôpital de campagne modulaire d'environ 130 lits serait nécessaire. Les représentants du Ministère prévoient qu'une telle installation sera fonctionnelle au plus tard en 2004.

28.134 Tâches confiées au personnel. En 1996, nous avons observé que, dans l'ensemble, le maintien de la paix n'avait pas présenté un fardeau excessif pour les membres des Forces canadiennes. Environ 80 p. 100 du personnel n'avait servi, en cinq ans, que pendant une période d'affectation de six mois.

28.135 Lors de notre vérification de 1996, nous avons examiné l'allocation de 3 000 nouvelles personnes prévue dans le *Livre blanc sur la défense de 1994* pour augmenter l'effectif de la force de campagne de l'Armée de terre. Sur ces 3 000 personnes, 1 600 personnes ont été ajoutées par suite de l'annulation des réductions prévues. La Défense nationale a effectué une comparaison entre les niveaux des effectifs de novembre 1994 et de juin 1998 et conclu que la force de campagne de l'Armée de terre s'était accrue de plus de 3 000 personnes.

Réserves

28.136 En 1996, nous avons signalé le fait que la Milice n'avait pas surmonté les problèmes de formation qui avaient déjà été cernés en 1992. Dans le cas des relèves de troupes de maintien de la paix qui ont été entraînées en 1994 et en 1995, environ 20 p. 100 des miliciens choisis pour servir en mission de maintien de la paix étaient incapables de réussir les séances d'instruction et d'évaluation de sélection au plus faible niveau des aptitudes individuelles requises. Nous avons donc réexaminé les comptes rendus d'opération des relèves en Bosnie, au Rwanda et en Haïti. Sur sept relèves, trois présentaient des problèmes sur le plan de la

formation des réservistes qui se portent volontaires pour les missions de paix. L'Armée était incapable de donner de l'information sur l'ensemble de la formation dispensée aux réservistes et d'indiquer s'il y avait eu une amélioration générale. Le Ministère a fait remarquer que, les lacunes de l'instruction étant cernées et réglés avant le déploiement, il considère les risques comme acceptables.

28.137 Instruction militaire. En 1996, nous avons constaté que l'instruction donnée avant le déploiement était souvent inadéquate. Les unités préparaient leur propre instruction sans coordination; les leçons tirées des opérations de maintien de la paix n'étaient pas toujours communiquées d'un contingent ou d'un commandement à l'autre. Certains problèmes revenaient souvent dans les comptes rendus de mission, indiquant de ce fait que tant le système établi pour tirer des leçons que l'instruction n'étaient pas adéquats. Il arrivait parfois que des particuliers soient déployés même s'ils n'avaient pas reçu de formation complète ou systématique. Nous avons recommandé que la Défense nationale élabore des normes adéquates concernant l'instruction donnée aux militaires avant leur déploiement et qu'elle diffuse les leçons apprises de manière plus efficiente.

28.138 Le Ministère a donné suite à cette recommandation. En 1997, il a publié des normes de cours pour l'instruction individuelle et collective concernant la formation au maintien de la paix; il les a évaluées et révisées depuis. Le Ministère a aussi accru le contrôle central pour le choix des particuliers devant participer aux opérations de maintien de la paix et leur formation.

28.139 Afin d'améliorer la communication des leçons apprises, le Ministère a complété la mise en oeuvre de son processus permettant de tirer des leçons. Il a aussi mis sur pied un Centre de formation des Forces canadiennes pour le soutien de la paix chargé de la formation avant déploiement des particuliers et coordonné le développement de l'instruction avec le Centre Pearson pour le maintien de la paix situé à Cornwallis.

28.140 Nous avons examiné tous les comptes rendus d'exercices et d'opérations et les rapports des leçons tirées qui sont déposés depuis 1996 au Centre des leçons retenues de l'Armée situé à Kingston. Nous avons constaté que la plupart des lacunes relevées en 1996 en matière d'instruction individuelle - sinon toutes ces lacunes - semblaient avoir été comblées. Cependant, l'absence de reconnaissance stratégique adéquate et d'orientation globale au cours des phases de planification des missions peut perturber la formation. Par exemple, dans le cas de l'OPÉRATION ASSURANCE en Afrique du Sud, environ 300 troupes ont été déployées avant d'avoir été déclarées opérationnelles, ce qui aurait pu entraîner des situations pour lesquelles le personnel déployé n'était pas formé.

28.141 Notre vérification de 1996 comprenait le programme complet d'instruction collective de l'Armée, programme qui appuie sa capacité générale de déploiement des troupes. Nous avons conclu que les opérations de maintien de la paix et les réductions budgétaires avaient entraîné une baisse de l'instruction collective et qu'elles avaient nui à l'état de préparation opérationnelle. Nous avons recommandé que la Force terrestre clarifie son concept d'état de préparation opérationnelle, que des normes soient établies et que la Force remédie à son incapacité de mettre en oeuvre ses plans d'instruction collective.

28.142 Le Ministère nous a déclaré qu'il avait clarifié son concept d'état de préparation opérationnelle au moyen d'une ordonnance du commandement de la Force terrestre qui indique la manière dont les unités doivent être déclarées opérationnelles. La Force terrestre continue de mettre en oeuvre son système de mesure du rendement. Elle précise qu'elle a effectué un

exercice d'instruction collective au niveau du groupement tactique (environ 1 000 soldats) en mai 1998.

28.143 Nous avons observé lors de notre suivi que l'Armée est maintenant capable d'exécuter pour la plus grande partie son programme complet d'instruction collective, mais que celui-ci est toujours axé sur les paliers inférieurs à celui de groupe-brigade. Les plans actuels prévoient la formation d'une brigade mixte dans le cas où une force de contingence serait nécessaire. L'Armée entraîne donc séparément des bataillons et des quartiers généraux de brigades en vue de les déployer ensemble au besoin. Les représentants officiels de l'Armée croient qu'ils peuvent satisfaire à l'exigence de déploiement en 90 jours, mais une instruction séparée accroît le risque que plus de temps soit nécessaire.

28.144 D'après les représentants du Ministère, la chaîne de commandement se fonde sur les normes d'aptitude au combat de l'Armée pour déclarer que les unités déployées sont prêtes. Les représentants nous ont informés que les quartiers généraux supérieurs utilisent un module de validation de la formation indépendant du bataillon évalué. Ils nous ont montré que les lacunes sont cernées et signalées au Chef d'état-major de l'Armée de terre.

Soutien des opérations

28.145 Coopération civilo-militaire. Nous mentionnions, dans notre rapport de 1996, que les dernières missions de maintien de la paix avaient clairement démontré qu'il était nécessaire d'établir une bonne relation de travail avec les nombreux autres intervenants comme les agences des Nations Unies, les organismes bénévoles, les autorités locales et le personnel diplomatique pour faire face efficacement aux problèmes, par exemple le traitement des réfugiés. Nous avons recommandé aux Forces canadiennes d'achever rapidement leur doctrine portant sur la coopération civilo-militaire (COCIM) et de la mettre en oeuvre, grâce à des programmes de formation appropriés, dans tous les commandements. Le Ministère a souscrit à la recommandation.

28.146 À l'automne 1997, le Conseil de doctrine des Forces canadiennes a approuvé le manuel de la COCIM des Forces canadiennes, qui vise le niveau opérationnel. Le manuel doit être interprété et appliqué au niveau tactique où du travail supplémentaire est effectué. L'Armée a intégré la coopération civilo-militaire à son instruction collective; le Centre Pearson pour le maintien de la paix a élaboré un cours sur la coopération civilo-militaire et le Collège d'état-major des Forces canadiennes utilise actuellement le manuel pour le programme d'instruction des officiers.

28.147 Le personnel des Forces canadiennes qui travaille à l'élaboration de la coopération civilo-militaire est actuellement déployé en Bosnie. Bien que le manuel contienne des recommandations pour améliorer la mise en oeuvre de cette coopération dans les missions, on n'a pas encore trouvé de solutions au problème des ressources.

28.148 Contrôle des stocks et des équipements. Nous avons constaté, lors de notre vérification de 1996, que d'importants contrôles des stocks et des équipements étaient déficients. Nous avons choisi un échantillon incluant tous les redressements à la baisse et les radiations de plus de 100 000 $ et 30 articles prélevés au hasard. Le Ministère n'ayant pu fournir une quantité suffisante de preuves documentaires, comme nous l'avions exigé pour notre échantillon, les redressements sont demeurés en grande partie inexpliqués. Nous avons aussi relevé une insuffisance manifeste du contrôle des stocks dans le cas des conteneurs maritimes envoyés à une mission. Nous avons conclu que le Ministère n'avait pas appliqué les

mécanismes de contrôle requis aux articles envoyés par l'intermédiaire du système d'approvisionnement à nos troupes de maintien de la paix. Nous avons aussi conclu que les redressements inexpliqués pourraient représenter des pertes réelles et constituer un risque important pour les avoirs du Ministère.

28.149 La Défense nationale a assuré le suivi de toutes les transactions de notre échantillon. Bien qu'elle ait trouvé la plus grande partie des preuves documentaires, elle a conclu que près de 28 p. 100 des documents exigés n'étaient en réalité pas disponibles et que 30 p. 100 des transactions comportaient une forme quelconque d'erreur. Le Ministère a ensuite constitué son propre échantillon des missions de 1995-1996 et il a établi que 24 p. 100 des transactions comportaient encore des erreurs sous une forme ou une autre. Il a conclu que ce taux d'erreur montrait que l'application courante des politiques et des procédures était un échec.

28.150 Depuis notre vérification, le Ministère a fait des efforts considérables pour reprendre le contrôle :

- Les stocks et l'équipement destinés à chaque mission doivent maintenant avoir un code d'identification spécial dans le système d'approvisionnement afin d'obtenir une piste de vérification.
- Après le premier déploiement lors d'une mission, les changements apportés à la liste des articles requis doivent être approuvés.
- L'unité de soutien centrale de Montréal pour les opérations de déploiement est maintenant responsable de tous les articles de deuxième ligne (les articles qui ne sont pas utilisés par l'unité déployée). L'unité contrôle aussi tous les articles qui ont été acquis pour les « besoins opérationnels imprévus » et s'assure ainsi qu'ils sont comptabilisés avant d'être expédiés.
- L'unité de soutien centrale de Montréal a adopté un système de codes à barres qui identifie les contenus de tous les conteneurs maritimes.
- Le personnel de l'approvisionnement participe maintenant aux missions de reconnaissance et fait partie de l'élément précurseur. Il est ainsi plus facile de comptabiliser et de contrôler méthodiquement les biens lorsqu'ils arrivent sur le théâtre des opérations.
- La Direction de l'approvisionnement organise une visite d'inspection d'état-major de chaque mission après le déploiement. Ces visites ont pour objet d'assurer la comptabilisation complète de l'équipement et des stocks disponibles et que tous les redressements sont approuvés et documentés comme il se doit. Toutes les divergences sont signalées et doivent faire l'objet d'un suivi. Selon les représentants de la Direction de l'approvisionnement, ces visites ont permis d'assurer, avec succès, le contrôle dans les zones de mission.
- De meilleures procédures de démantèlement et de passation de commandement entre les contingents ont été instaurées. En outre, la gestion et le contrôle automatisés des stocks ont été appliqués aux opérations de déploiement.

28.151 En juin 1998, le Sous-chef d'état-major de la Défense a approuvé la *Directive aux commandants opérationnels* qui comprend un chapitre sur la logistique et un chapitre sur les opérations de démantèlement. Ces chapitres ont intégré les améliorations constatées.

28.152 Les visites d'inspection d'état-major ont donné lieu à certaines améliorations et initiatives rentables. Par exemple, dans le cas d'une mission, il a été établi que 8 000 des 12 000 pièces

de rechange n'avaient pas été utilisées. Cette situation ayant persisté d'une relève à l'autre, les articles inutilisés ont donc été retournés au Canada où l'on a pu s'en servir.

28.153 Le Ministère a aussi amélioré la formation relative aux fonctions d'approvisionnement des missions. Le personnel des Forces a suivi un cours sur les procédures d'approvisionnement des Nations Unies. De plus, la participation à l'instruction préalable au déploiement offerte par le Groupe de soutien du Canada est satisfaisante.

Agriculture et Agroalimentaire Canada - La protection des végétaux et la santé des animaux : inspection et réglementation - 1996, chapitre 9

Vérificateur général adjoint : Don Young
Directeur principal : Neil Maxwell

Contexte

28.154 En mai 1996, nous formulions des observations et des recommandations sur le Programme de protection des végétaux et de santé des animaux d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Ces observations et ces recommandations étaient axées sur la conception et l'exécution du Programme, la mesure du rendement et les initiatives de recouvrement, d'évitement et de réduction des coûts.

28.155 En 1996, le gouvernement a décidé de regrouper en une seule agence fédérale ses activités en matière de protection des végétaux et de santé des animaux ainsi que ses activités d'inspection des aliments et des poissons de compétence fédérale. Le 1er avril 1997, l'Agence canadienne d'inspection des aliments commençait à exercer ses activités et assumait les responsabilités de sécurité et d'inspection qui avaient été auparavant confiées à trois ministères : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada et Pêches et Océans. (Les activités d'inspection d'Industrie Canada ont été transférées à Agriculture et Agroalimentaire Canada avant la création de l'Agence.)

Étendue

28.156 Les objectifs de notre suivi de 1998 consistaient à déterminer l'état d'avancement des mesures prises pour donner suite à nos recommandations de 1996, à recenser les mesures prises et les améliorations apportées ainsi qu'à noter toutes les autres questions importantes qui retenaient notre attention.

28.157 Par conséquent, nous avons examiné et testé le rapport d'étape préparé par le Ministère et par l'Agence, daté de juillet 1997, qui a été présenté au Comité permanent des comptes publics en réponse au chapitre de 1996. Nous avons examiné toutes les mesures signalées, nous attardant à celles qui faisaient suite aux recommandations de 1996 de même qu'aux mesures prises ultérieurement au rapport d'étape de juillet 1997.

Conclusion

28.158 Au cours des deux dernières années, beaucoup d'énergies ont été consacrées à la création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et à l'intégration des activités dont

étaient auparavant responsables les trois ministères. Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 12 de notre rapport de septembre 1998, on a dû relever de nombreux défis au cours de la création de la nouvelle agence.

28.159 Depuis la publication de notre rapport de 1996, des initiatives ont été prises afin de donner suite à nos recommandations, mais il reste encore du chemin à parcourir. Étant donné que beaucoup de ces recommandations portaient sur des mesures à long terme, nous ne nous attendions pas à ce qu'elles soient déjà complètement mises en oeuvre. Il semble qu'un bon nombre des mesures qui ont été prises tiendront compte des recommandations, mais leur mise en place n'étant pas suffisamment avancée, nous n'avons pu tirer de conclusions définitives à ce sujet.

28.160 Nous invitons l'Agence à poursuivre ses efforts visant à mettre en oeuvre pleinement les recommandations applicables. La gestion des risques, l'affectation des ressources, la mesure du rendement et les nouvelles façons de faire des affaires sont des éléments essentiels qui l'aideront à concevoir et à exécuter des programmes efficients et efficaces.

Observations

Conception et exécution du Programme

28.161 Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport de 1996, l'Agence dispose maintenant d'une base scientifique, systématique et rigoureuse pour mener à bien l'évaluation des risques. Un tel processus satisfait aux normes des conventions et des traités internationaux. Le processus d'évaluation des risques constitue l'un des volets du processus de gestion des risques utilisé par l'Agence. Nous avons recommandé que plusieurs améliorations soient apportées au processus d'évaluation des risques, tant au niveau de la collecte qu'à celui de l'évaluation de l'information. L'Agence a amélioré la collecte de l'information en renforçant ses activités de surveillance et en intégrant l'information obtenue au processus d'évaluation des risques. Cependant, l'évaluation des répercussions économiques provoquées par les menaces demeure une source de préoccupations. Au cours des derniers mois, l'Agence a pris des mesures qui devraient, selon elle, répondre de manière appropriée à nos préoccupations. Les résultats de ces mesures ne seront manifestes que lorsque l'Agence aura complété leur application.

28.162 Nous avons recommandé, dans notre rapport de 1996, que des évaluations des risques soient effectuées pour l'ensemble des maladies et des parasites réglementés ainsi que pour d'autres maladies, parasites, mauvaises herbes et substances toxiques d'importance. Le Ministère a donc dû réorienter ses efforts qui étaient jusque-là centrés sur les évaluations effectuées à la demande des importateurs. L'Agence a mené quelques-unes de ces évaluations des risques, en particulier pour les maladies et pour les parasites. Toutefois, elle n'a pas fait de telles évaluations pour les mauvaises herbes et les substances toxiques, et cela en dépit du fait que, dans sa réponse à notre chapitre de 1996, le Ministère se soit clairement engagé à effectuer l'évaluation des risques posés par les substances toxiques connues. Bien que l'Agence ait reconnu sa responsabilité en ce qui concerne les substances toxiques et qu'elle ait formé récemment un groupe d'étude en collaboration avec Santé Canada, elle n'a consacré que peu de travaux à ces substances. Il est particulièrement inquiétant de constater qu'elle n'a pas encore élaboré de règlement sur les substances toxiques qui établisse la quantité ou la concentration permise d'après l'évaluation des risques. Quant aux mauvaises herbes, la direction a indiqué qu'elle a commencé à élaborer des critères et des méthodes pour mener une

évaluation des risques posés par les mauvaises herbes qui relèvent des mesures de quarantaine, mais que les mauvaises herbes ne constituent pas une source d'inquiétude.

28.163 L'Agence est actuellement en train de concevoir pour toute l'organisation un Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques. Elle veut mettre en place un processus qui permet non seulement d'établir, au moyen de la consultation, les priorités de gestion des risques pour ses ressources, mais aussi de déterminer les options qui s'offrent à la direction pour réduire les risques avec efficacité et efficience. Ce Projet comprend un plan pour la préparation de propositions visant à une restructuration du Programme qui soit fondée sur les risques. Ce dernier élément du projet semble donner suite à notre recommandation de 1996 concernant le recours à l'évaluation des risques lors de l'établissement des priorités et de l'affectation des ressources pour l'ensemble du Programme. Il s'agit d'un projet assez ambitieux qui a déjà fait l'objet de deux tentatives. Il a été approuvé par les cadres supérieurs et il faudra plusieurs années pour le mener à terme.

28.164 Au cours des deux dernières années, on a modifié le Système de gestion des ressources de manière à fournir de l'information supplémentaire dont les gestionnaires ont besoin. Ces changements ne sont pas conformes à notre recommandation selon laquelle une information de gestion fiable est nécessaire. Dans le cadre de ses initiatives pour l'an 2000, l'Agence est en train de concevoir un nouveau système appelé Programme des activités plurisectorielles. Si le Système est mis en oeuvre, il semble qu'il pourra répondre à nos préoccupations.

28.165 La création de l'Agence devait présenter certains avantages, notamment en permettant au gouvernement de consolider ses programmes et de rendre son système d'inspection des aliments plus efficient et plus efficace. Cette démarche vient appuyer notre recommandation selon laquelle l'Agence doit examiner davantage ses activités d'inspection et ses autres activités dans le but de relever et de réaliser des gains d'efficience supplémentaires pour la mise en oeuvre du Programme. L'Agence a pris certaines initiatives importantes pour atteindre cet objectif. Par exemple, elle est en effet en train de concevoir pour toute l'organisation le Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques (mentionné ci-dessus) et le Système d'inspection intégré qui vise à accroître l'efficience et l'efficacité du processus d'inspection.

28.166 L'introduction de nouveaux modes de prestation des services se poursuit en vue d'obtenir une efficience et une efficacité accrues. Le Centre des nouvelles initiatives collabore avec les parties intéressées et l'industrie pour créer un système plus efficace, plus uniforme et plus rationnel d'inspection et de certification. Le Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques et le Système d'inspection intégré sont de nouvelles initiatives toujours en voie d'élaboration. Les nouveaux modes de prestation des services et le Centre des nouvelles initiatives sont des initiatives prometteuses qui ont donné lieu à la conception de nouveaux programmes en collaboration avec l'industrie et les parties intéressées.

28.167 Jusqu'ici, l'Agence a fait peu de progrès en ce qui concerne les exercices de simulation et la mise à jour des manuels de procédures qui doivent l'aider à se préparer à intervenir en cas d'incursion d'une maladie ou d'un parasite dangereux. Néanmoins, le personnel de l'Agence continue de recevoir de la formation et d'acquérir de l'expérience. Au cours des dernières années, le Canada a envoyé du personnel à l'étranger afin d'aider d'autres pays à faire face aux incursions de maladies ou de parasites. Plusieurs petites urgences au Canada permettent aussi de dispenser une formation et d'acquérir de l'expérience. En juin 1998, le poste de coordonnateur de la gestion des mesures d'urgence a été pourvu. Ce poste a été créé avec l'intention de concevoir un modèle d'intervention d'urgence unique pour l'Agence.

Mesure du rendement

28.168 La mesure du rendement assure une reddition de comptes fondée sur les résultats puisqu'elle fournit de l'information sur les réalisations par rapport aux attentes à l'égard du rendement et aux engagements pris à l'égard des résultats. Cette information est importante car elle permet aux gestionnaires internes de surveiller les activités de l'organisation, d'une part, et aux parlementaires d'assurer la reddition de comptes, d'autre part. Nous avons recommandé, dans notre chapitre de 1996, que l'Agence mette au point et utilise des indicateurs du rendement (une composante de la mesure de rendement) qui l'aideront à cerner les occasions d'accroître l'efficience et l'efficacité de la mise en oeuvre du Programme. L'Agence a préparé un cadre de mesure du rendement qu'elle a intégré à son plan d'activités déposé au Parlement en 1998; de plus, elle continue de mettre au point des indicateurs de rendement. Parmi les progrès qui ont été accomplis à ce jour, mentionnons la tenue de consultations avec des experts, internes et externes, et l'élaboration d'un plan de mise en oeuvre. Nous encourageons l'Agence à poursuivre ses travaux sur les indicateurs.

28.169 En 1996, nous avons recommandé que les résultats du rendement, tels que mesurés par les indicateurs de rendement, fassent l'objet d'un rapport au Parlement. Nous avons aussi recommandé que soient communiquées au Parlement d'autres informations importantes liées aux épidémies ou aux infestations d'importance critique ainsi qu'à l'utilisation des ressources. Dans son plan d'activités et dans son rapport annuel, l'Agence a fourni au Parlement de l'information sur le rendement de même que sur les épidémies graves et sur les infestations majeures. Bien qu'elle ait ainsi amélioré la présentation de l'information communiquée, elle poursuit toutefois l'élaboration de son processus de mesure du rendement. Il serait utile qu'elle livre également des renseignements additionnels sur l'importance des maladies et des infestations qui sont signalées. Nous invitons l'Agence à continuer à améliorer son rapport.

Nouvelles façons de faire des affaires

28.170 Comme nous l'avons indiqué en 1996, le Programme de protection des végétaux et de santé des animaux a été reconnu, lors de l'Examen des programmes, comme un domaine où les ressources de l'État pourraient être économisées. Pour pallier la baisse des ressources, l'Agence a conçu un plan qui combine le recouvrement, l'évitement et la réduction des coûts. En nous fondant sur ce plan, nous avons recommandé que le Ministère détermine le niveau d'intérêt privé associé à chaque service fourni. Nous lui avons aussi recommandé d'élaborer une stratégie qui assurerait le recouvrement d'un montant approprié de recettes correspondant à la fraction des avantages que le secteur privé en retire.

28.171 Avant la tenue de consultations sur les services aux utilisateurs, l'Agence a établi un aperçu de la répartition possible du niveau d'intérêt privé et du niveau d'intérêt public. Elle nous a avisés que pendant les deux premiers cycles de consultations sur la facturation des services aux utilisateurs, des droits d'utilisation réels avaient été fixés pour répondre aux inquiétudes de l'industrie concernant la compétitivité et l'effet cumulatif des droits. En 1996, le Ministère avait prévu qu'après le troisième cycle de consultations sur la facturation des services, le taux global de recouvrement des coûts serait de 20 p. 100 pour le Programme de protection des végétaux et de santé des animaux. À la fin du deuxième cycle, ce taux est estimé à 13,5 p. 100. Le troisième cycle de consultations a été reporté à la suite du moratoire décrété par le gouvernement sur les nouveaux droits d'utilisation. Par conséquent, on ne sait pas si l'Agence atteindra son objectif.

28.172 Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Agence a pris différentes mesures qui l'aideront à cerner les possibilités d'améliorer l'efficience et l'efficacité de ses activités. Ces initiatives, qui comprennent le Projet d'affectation des ressources fondée sur les risques, le Système d'inspection intégré, les nouveaux modes de prestation des services et la création du Centre des nouvelles initiatives, sont généralement axées sur le recouvrement, l'évitement et la réduction des coûts. Nous invitons l'Agence à continuer l'examen des aspects importants de ses activités en vue de trouver de nouveaux moyens d'améliorer l'efficience et l'efficacité.

28.173 Nous avons constaté dans notre chapitre de 1996 que l'adoption graduelle de nouvelles façons de faire des affaires pouvait modifier le rôle de l'Agence. Nous avons laissé entendre que l'établissement de systèmes et de pratiques appropriés pour approuver et ensuite surveiller et contrôler les activités de l'organisation prendrait de plus en plus d'importance. Les nouveaux modes de prestation des services, bien que peu nombreux, ont réorienté les responsabilités de l'Agence vers l'établissement de normes, la conformité à ces normes, la surveillance et la vérification. Dans ce rôle, l'Agence utilise des mécanismes de contrôle tout au long du processus d'accréditation, depuis le stade de la demande et de l'approbation jusqu'à celui de la surveillance et de la mise en application. Les principes qui guident certains de ces mécanismes de contrôle se fondent sur les lignes directrices de l'Organisation internationale de normalisation. Des pénalités, comme la perte d'accréditation ou de licence, sont également prévues en cas de non-conformité. L'établissement de nouveaux modes de prestation des services et leur évaluation sont des activités assez nouvelles et on ne connaît pas encore les chances de succès du programme de conformité, de surveillance et de vérification.

Revenu Canada - La lutte contre l'évitement de l'impôt sur le revenu - 1996, chapitre 11

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Barry Elkin

Contexte

28.174 Dans notre vérification de 1996 du programme de lutte contre l'évitement fiscal de Revenu Canada, nous avons formulé un certain nombre d'observations et de recommandations au sujet des consultations entre Revenu Canada et le ministère des Finances, de la détection des procédés d'évitement fiscal abusifs, de la communication de l'information au sujet de l'application de la règle générale anti-évitement, du recours aux dispositions en matière d'équité dans les règlements et des abris fiscaux.

Étendue

28.175 Notre suivi a comporté un examen des rapports d'étape préparés par Revenu Canada sur les progrès réalisés au regard de nos recommandations. Nous avons aussi examiné la documentation à l'appui préparée par Revenu Canada et tenu des discussions avec les fonctionnaires d'Ottawa et des bureaux locaux de Toronto-Centre et de Toronto-Ouest.

Conclusion

28.176 Revenu Canada a pris des mesures dans tous les secteurs dont il a été question dans notre chapitre de 1996. Il a mis en oeuvre certaines recommandations et révisé les politiques et les pratiques administratives pertinentes. La mise en oeuvre des politiques révisées dans les bureaux locaux progresse lentement.

Observations

Renforcement de la loi

28.177 Revenu Canada a recommandé une pénalité pour les promoteurs d'abris fiscaux abusifs. En 1996, nous avons fait rapport de l'importance d'apporter des changements législatifs le plus rapidement possible après que les stratagèmes d'évitement fiscal sont repérés. Nous constatons l'introduction de plusieurs changements législatifs au cours des dernières années en vue de juguler la prolifération des abris fiscaux abusifs.

28.178 Un problème que nous avons soulevé dans notre vérification de 1996 tient au fait que la loi canadienne ne prévoit pas de pénalité pour la promotion d'abris fiscaux abusifs. Revenu Canada a recommandé au ministère des Finances l'instauration d'une disposition législative pénalisant les promoteurs concernés. La question a été renvoyée au Comité technique de la fiscalité des entreprises du ministre des Finances (Comité Mintz) qui a appuyé la nécessité d'une telle pénalité dans son rapport d'avril 1998. Le ministère des Finances n'a pas encore répondu à ce rapport.

Amélioration des opérations et des pratiques relatives à l'administration de l'impôt

28.179 Revenu Canada n'a pas décidé s'il doit refuser les demandes de renonciation aux retenues à la source pour cause de préjudice en cas de pertes relatives à un abri fiscal. En 1996, nous avons remarqué que beaucoup de contribuables avaient demandé une réduction de leurs retenues à la source en raison du fait que les pertes relatives à des abris fiscaux viendraient réduire leur impôt à payer. Revenu Canada a examiné sa politique relative aux renonciations aux retenues à la source pour cause de préjudice en cas de pertes relatives à un abri fiscal. En conséquence, le Ministère a élargi son examen de manière à ce qu'il englobe tous les cas assujettis à cette politique. L'examen n'est pas encore terminé et une décision n'est pas attendue avant la fin de 1998.

28.180 Les unités de l'Évitement fiscal et de la Vérification des grandes entreprises travaillent de pair pour planifier les vérifications des grandes entreprises. En 1996, nous craignions que l'examen des questions d'évitement fiscal mettant en cause de grandes entreprises ne soit pas effectué de la même façon dans tous les bureaux des services fiscaux. En avril 1998, le Ministère a diffusé une directive qui oblige les vérificateurs de l'évitement fiscal à participer à la planification des vérifications des grandes entreprises afin d'obtenir l'assurance que les éventuelles questions entourant un évitement fiscal sont examinées de façon adéquate. Sous réserve des problèmes de dotation que connaissent certains bureaux des services fiscaux, cette directive a été mise en oeuvre dans les bureaux locaux.

28.181 La rétroaction en provenance des sections d'appel est rare. Le processus des appels peut servir de moyen de contrôle de la qualité des vérifications, surtout lorsqu'il donne lieu à une modification importante des nouvelles cotisations établies par les vérificateurs de l'évitement fiscal. Même si l'Initiative de renouvellement des appels du Ministère favorise de

meilleures communications entre les agents des appels et les vérificateurs de l'impôt, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas élaboré de mécanisme officiel permettant de fournir une rétroaction aux vérificateurs touchés. Dans les bureaux des services fiscaux que nous avons visités, les vérificateurs de l'évitement fiscal ne recevaient pas couramment de rétroaction des agents des appels. Le Ministère a indiqué que l'actuel processus de rétroaction sera renforcé avant la fin de l'exercice en cours.

28.182 L'information sur l'application de la règle générale anti-évitement a été améliorée. En 1996, nous avons signalé que les vérificateurs de l'évitement fiscal ne recevaient pas une information complète et pertinente sur les décisions du comité interministériel responsable de l'examen et de l'application de la règle générale anti-évitement. Ce problème était particulièrement important parce que les tribunaux ne s'étaient pas prononcés sur l'application de la règle.

28.183 Maintenant, le Ministère distribue régulièrement un sommaire des décisions du comité responsable de l'application de la règle générale anti-évitement aux vérificateurs de l'évitement fiscal de ses bureaux locaux. De plus, le Ministère a offert des séances de formation et d'information technique à plus de 1 500 participants au cours des deux dernières années. Nous remarquons que, depuis 1996, la Cour canadienne de l'impôt a rendu deux décisions concernant l'application de la règle générale anti-évitement.

28.184 Il y a des progrès dans le suivi soit des demandes d'annulation des intérêts ou des pénalités, soit des demandes de renonciation aux intérêts et aux pénalités. De nombreux règlements sont accompagnés ou sont suivis d'une demande par laquelle le contribuable cherche à obtenir soit une renonciation à la totalité ou à une partie des intérêts et des pénalités, soit une annulation de la totalité ou d'une partie des intérêts et des pénalités. Revenu Canada s'emploie à améliorer le système de suivi et de rapport des intérêts et des pénalités auxquels il a renoncé à l'étape de la cotisation. Le Ministère a indiqué qu'il commencera à faire rapport sur les montants auxquels il a renoncé à compter de 1999-2000.

Anciens Combattants Canada - Les soins de santé - 1996, chapitre 12

Vérificateur général adjoint : Don Young
Directeur principal : John O'Brien

Contexte

28.185 Notre rapport de vérification de mai 1996 était centré sur la prestation de soins de santé par Anciens Combattants Canada aux anciens combattants et aux autres bénéficiaires admissibles. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas établi de prévisions adéquates du nombre de clients éventuels ni de leurs besoins en soins de santé, prévisions qui lui auraient permis de disposer des ressources humaines, matérielles et financières appropriées pour répondre aux besoins. Le Ministère n'avait donc pas de plans globaux pour répondre aux besoins futurs de ses clients en matière de soins de santé.

28.186 Lors de notre vérification, nous avons souligné le fait que le Ministère versait des prestations de soins de santé dont la responsabilité devait, selon lui, être assumée par les gouvernements provinciaux. Sauf pour cette question, nous avons conclu que le Ministère avait

adopté des méthodes de contrôle satisfaisantes pour établir l'admissibilité aux prestations de soins de santé.

28.187 Nous avons constaté que le Ministère avait exercé un faible contrôle sur les 172 millions de dollars dépensés en 1994-1995 (161 millions de dollars en 1997-1998) pour les soins de longue durée. Nous avons observé, en particulier, que des lignes directrices concernant la qualité des soins attendue n'étaient pas en place. Le contrôle des coûts était inadéquat du fait que les ententes de fonctionnement relatives aux établissements étaient peu précises, que les budgets étaient reçus bien après le début de l'exercice et qu'il y avait des arriérés pour les examens opérationnels.

28.188 Nous avons relevé des faiblesses dans les contrôles financiers et dans les évaluations des besoins en soins de santé du Programme pour l'autonomie des anciens combattants. Dans le cadre de ce programme, le Ministère a dépensé 162 millions de dollars en 1994-1995 (150 millions de dollars en 1997-1998) pour aider les bénéficiaires à garder leur autonomie et à maintenir ou améliorer leur état de santé. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas de données empiriques adéquates pour démontrer le succès du Programme.

28.189 Nous avons indiqué que le Ministère pouvait exécuter son programme de traitement et de médicaments de 173 millions de dollars (189 millions de dollars en 1997-1998) tout en économisant et en améliorant la qualité des soins.

Étendue

28.190 Nos travaux de suivi de 1998 consistaient en un examen des documents fournis par le Ministère afin de montrer les progrès réalisés à la suite de nos observations. Nous avons également interrogé des fonctionnaires du Ministère pour discuter des mesures prises et obtenir des précisions sur celles-ci.

Conclusion

28.191 Les sujets de préoccupation que nous avons soulevés en 1996 peuvent se résumer comme suit : il faut régler la question de la responsabilité du versement des prestations de soins de santé aux anciens combattants, améliorer la planification à long terme, améliorer également la gestion des soins de longue durée, renforcer les contrôles financiers et les évaluations des soins de santé en ce qui concerne le Programme pour l'autonomie des anciens combattants et accroître la rentabilité du programme de traitement et de médicaments.

28.192 Nous avons constaté au terme de notre suivi que le Ministère avait commencé à apporter des améliorations au programme de traitement et de médicaments ainsi qu'à sa planification à long terme. En 1998-1999, le Ministère prévoit modifier la gestion des soins de longue durée de même que l'évaluation tant des besoins en soins de santé que de l'état de santé des bénéficiaires du Programme pour l'autonomie des anciens combattants. Le Ministère continue à verser certaines prestations de soins de santé dont la responsabilité incombe, selon la loi, aux provinces. Les contrôles financiers relatifs au Programme pour l'autonomie des anciens combattants n'ont pas été améliorés.

28.193 De nombreuses initiatives pour améliorer la gestion des soins de santé sont en cours, mais les résultats obtenus ne permettent pas encore de constater qu'elles portent fruit.

Observations

L'information sur les besoins futurs des clients et les données démographiques ont été recueillies et évaluées

28.194 Depuis notre vérification de 1996, Anciens Combattants Canada a mené des études afin d'évaluer les besoins de la population vieillissante des anciens combattants. Ces études ont été effectuées en partie à l'occasion d'un examen en profondeur des besoins des clients du Ministère en matière de soins de santé. Elles font mention d'importants changements auxquels on doit s'attendre concernant les besoins en soins de santé d'une population dont l'âge moyen approche les 80 ans. Le Ministère a aussi effectué d'autres études qui établissent des prévisions pour les caractéristiques démographiques de sa clientèle admissible jusqu'en l'an 2007.

Le Ministère doit encore se doter d'une stratégie et d'un plan approuvés pour répondre aux besoins en soins de santé de ses clients

28.195 L'Examen des besoins en soins de santé des anciens combattants a fourni au Ministère l'information dont il a besoin pour préparer une stratégie et un plan qui lui permettront de répondre aux besoins à venir de ses clients. Le Ministère a proposé des changements aux programmes et aux services mais il n'a pas encore de plan ni de stratégie approuvés pour les mettre en application. Il prévoit mettre en oeuvre une stratégie d'ici le 31 décembre 1998.

Le Ministère continue à verser des prestations dont la responsabilité incombe, selon la loi, aux provinces

28.196 Les représentants du Ministère ont déclaré que, à leur connaissance, les gouvernements provinciaux n'ont pas pris de nouvelles mesures, depuis notre vérification, visant à exclure les anciens combattants de certains services de santé provinciaux offerts aux autres résidants d'une province. Toutefois, le Ministère continue à verser certaines prestations qui, selon la loi relative à Anciens Combattants Canada, sont une responsabilité provinciale. Le Ministère ne jouit que d'une autorité limitée en ce qui a trait aux questions fédérales-provinciales d'envergure. Or, il a précisé qu'il est toujours à la recherche d'occasions pour régler cette question avec les provinces.

La mise en oeuvre d'améliorations dans la gestion des soins de longue durée n'a progressé que de façon limitée

28.197 Lors de notre vérification de 1996, nous avons fait état de certaines préoccupations concernant la gestion des soins de longue durée dispensés par des fournisseurs, y compris les lacunes des ententes conclues avec les établissements qui dispensent de tels soins, les retards relatifs à l'obtention et à l'approbation des budgets de fonctionnement de ces établissements, la surveillance du rendement financier et de la qualité des soins, de même que le peu de planification à long terme en ce qui touche l'accès prioritaire à des lits. Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère poursuivait l'élaboration de méthodes pour régler ces problèmes.

28.198 Le Ministère dispose de peu de moyens pour renégocier des ententes de transfert qui comportent des lacunes et qui, dans certains cas, ont plus de 30 ans. Il a cependant établi une

politique en vertu de laquelle il doit communiquer au moins une fois par année avec les clients des établissements. À cette occasion, il utilise un questionnaire structuré pour obtenir de l'information sur la qualité des soins fournis aux anciens combattants. Si le Ministère constate des problèmes, il doit adresser chaque cas à un professionnel des soins de santé afin que celui-ci effectue un suivi en profondeur. Si un problème était confirmé, on tenterait de le régler avec l'établissement ou avec les autorités provinciales compétentes. Cette procédure devait être appliquée à compter de septembre 1998.

28.199 Dès 1999, le Ministère compte se fixer comme objectif d'obtenir les budgets de fonctionnement des établissements dans un délai de six semaines suivant le début de l'exercice. Dans une région, les examens financiers ne sont pas encore menés en temps opportun. Pour accélérer le processus des examens financiers, le Ministère a indiqué qu'il fera bientôt exécuter à contrat d'autres services de vérification afin d'aider le personnel en place. Cependant, les contrats relatifs à ces services ne sont pas encore conclus.

28.200 Lors de son examen des besoins en soins de santé, le Ministère a cerné les besoins prévus des anciens combattants et préparé des propositions pour y donner suite à l'avenir. En se fondant sur les résultats de cette étude, le Ministère ne croit pas qu'il faille augmenter le nombre de lits d'accès prioritaire, bien qu'il puisse être nécessaire de changer la répartition des lits existants. Le Ministère examine actuellement quelles options, dans les domaines du logement et de l'aide sociale, constitueraient des solutions de rechange à l'ajout de nouveaux lits d'hôpital.

Le Ministère fait une évaluation plus rigoureuse des besoins en soins de santé des bénéficiaires du Programme pour l'autonomie des anciens combattants

28.201 Lors de notre vérification de 1996, nous avons remarqué la faible relation entre les prestations versées aux bénéficiaires du Programme pour l'autonomie des anciens combattants et les besoins de ces bénéficiaires. Depuis ce temps, le Ministère a conçu une approche, fondée sur une évaluation des risques liés aux soins de santé, pour gérer la clientèle du Programme. Il doit communiquer avec tous les clients au moins une fois par année pour déterminer si l'état des soins de santé a changé. Les conseillers doivent se concentrer sur les besoins des clients qui présentent un risque plus élevé de problèmes de santé. L'information glanée au cours de ce processus devrait pouvoir servir à évaluer l'incidence du Programme sur la santé des bénéficiaires. Le Ministère prévoyait recueillir et communiquer systématiquement cette information en 1998. Comme il est indiqué dans le plan de vérification et d'évaluation approuvé, le Ministère a l'intention de mener une étude globale de l'incidence du Programme.

Les contrôles financiers du Programme pour l'autonomie des anciens combattants n'ont pas été améliorés

28.202 Selon les conditions du Programme, les bénéficiaires des paiements doivent conserver les reçus afin de pouvoir attester que les fonds ont été dépensés pour les services attendus. En 1996, nous avons constaté la faiblesse des contrôles mis en place pour assurer que les bénéficiaires de paiements anticipés gardaient les reçus. Le processus de vérification a posteriori du Ministère a permis d'établir que, dans de nombreux cas, les reçus n'étaient pas gardés. Le Ministère explore d'autres possibilités pour la prestation des services du Programme aux clients. Il songe notamment à remplacer l'estimation des coûts par un montant préétabli pour chaque type de service ou encore à établir des ententes de fonctionnement avec des fournisseurs de services accrédités qui pourraient facturer directement le Ministère. Cependant,

comme d'autres projets de soins de santé sont en cours, il n'a pris aucune mesure pour mettre en oeuvre ces changements.

La gestion du programme de traitement et de médicaments s'est beaucoup améliorée

28.203 En 1996, nous avons pu observer que le programme de traitement et de médicaments d'Anciens Combattants Canada payait un nombre beaucoup plus grand de médicaments, de produits et de traitements que d'autres programmes canadiens semblables. Nous avons aussi observé que le Ministère n'avait pas de système pour exercer une surveillance et un contrôle efficaces des coûts et de la qualité de ces services.

28.204 Depuis 1996, le Ministère a révisé son formulaire des médicaments et établi trois catégories. La première catégorie, qui comprend environ 6 000 produits, constitue un formulaire type de médicaments et de produits généralement acceptés. On trouve, dans la deuxième catégorie, 1 200 articles qui sont des produits plus récents et plus coûteux; le Ministère a d'ailleurs créé une unité spéciale pour autoriser l'utilisation de ces produits. La troisième catégorie comporte les produits dont l'efficacité médicale doit être justifiée par le médecin du client concerné. Quant aux médicaments en vente libre, le formulaire révisé comprend également des limites de coûts d'« utilisation raisonnable », annuels et trimestriels, pour certains médicaments et pour certains produits, de même que des limites cumulatives pour tous les produits en vente libre.

28.205 Pour appuyer ces changements, le Ministère a conçu un système de points de vente qui est relié aux pharmacies de tout le Canada. Ce système, introduit dans la région du Pacifique en mai 1998, devrait être complètement implanté d'ici février 1999. Le système indique au pharmacien si le Ministère paiera un article ou si une autre autorisation est requise. Il lui indique en outre si le client a fait exécuter dans une autre pharmacie une ordonnance qui pourrait être incompatible avec l'ordonnance présentée.

Le Ministère n'a fait que peu de progrès en ce qui concerne la réduction des coûts des médicaments en vente libre

28.206 Lors de son examen du programme de médicaments, le Ministère n'a gardé, dans son formulaire, que les médicaments en vente libre dont l'effet thérapeutique est reconnu. Environ 2 500 des quelque 6 000 médicaments contenus dans le formulaire type de médicaments sont en vente libre. Le Ministère poursuit ses négociations avec des autorités provinciales pour éliminer les frais d'exécution pour les médicaments en vente libre. Les limites de coûts dont il est question dans le paragraphe 28.204 devraient également aider à contrôler les dépenses associées à ce type de médicaments. Les représentants du Ministère nous ont déclaré que cette décision avait été prise afin de maintenir un contrôle sur l'utilisation de ces produits en exigeant une ordonnance, d'une part, et parce qu'ils sont, dans beaucoup de cas, moins chers que les médicaments prescrits, d'autre part. Par conséquent, s'il ne renégocie pas les ententes avec les associations de pharmaciens, le Ministère continuera à payer des frais d'exécution d'ordonnance pour ces produits. Plusieurs ministères fédéraux paient les coûts du traitement et des médicaments pour leurs clients; Anciens Combattants Canada n'est que l'un d'entre eux. Toutefois, le Ministère a négocié des ententes avec deux associations provinciales de pharmaciens pour payer une majoration uniforme plutôt que des frais d'exécution d'ordonnance.

Revenu Canada et le ministère des Finances - Les droits et les taxes d'accise sur certaines marchandises - 1996, chapitre 18

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : James Ralston

Contexte

28.207 L'objectif de notre vérification de septembre 1996 était de déterminer si Revenu Canada avait recours à des méthodes de contrôle, à des systèmes, à des pratiques et à des renseignements appropriés et suffisants pour faire en sorte que les droits et les taxes d'accise sur les marchandises choisies soient correctement établis, perçus et déclarés. Nous avons aussi examiné les procédures de la Direction générale de la politique fiscale du ministère des Finances pour établir si celui-ci contrôlait et évaluait les mesures fiscales de façon adéquate. Les risques pour les recettes se divisent en deux catégories : l'évasion par la contrebande, la production illégale ou sans licence, le détournement et d'autres moyens, d'une part, le défaut des producteurs titulaires de licence de payer le bon montant de droits et de taxes d'accise, d'autre part.

28.208 Nous avons constaté que Revenu Canada avait renforcé les activités d'application contre l'évasion fiscale et qu'il participait à l'Initiative anticontrebande du gouvernement qui visait particulièrement à combattre l'évasion des taxes à la consommation choisies. Toutefois, cette initiative devant prendre fin le 31 mars 1997, nous avons dit qu'il était nécessaire d'améliorer et de coordonner sur une base continue les activités d'application pour combattre le problème, grave et persistant, de l'évasion. Mais nous avons signalé que ces activités à elles seules n'élimineraient pas l'évasion fiscale; il était important d'analyser régulièrement la nature inhérente de l'évasion et ses causes sous-jacentes afin de fournir aux décideurs une information à jour pour élaborer des politiques qui permettent de résoudre le problème.

28.209 Nous étions préoccupés du fait que la stratégie de vérification de l'accise et l'étendue de cette vérification étaient inadéquates. Nous avons recommandé que Revenu Canada contrôle les activités de surveillance des titulaires de licence de droits d'accise pour déterminer si le programme de surveillance était conforme à l'approche qu'il avait prévue, soit de réduire la présence sur place des agents des droits d'accise. Nous avons établi, à la suite de notre vérification de 1996, qu'aucune vérification de la taxe d'accise n'avait été effectuée auprès de la majorité des titulaires de licence importants au cours des cinq années précédentes parce que les activités de vérification avaient été concentrées sur les comptes de taxe sur les produits et services (TPS) qui présentaient le potentiel le plus élevé de recouvrement de recettes. Comme les vérifications de la taxe d'accise sont frappées de prescription après quatre ans, nous nous préoccupions particulièrement du fait que le Ministère risquait de ne pas recouvrer des montants considérables de recettes. Nous avons aussi recommandé que des analyses du risque soient utilisées pour sélectionner les titulaires de licence aux fins de la vérification, que les programmes de vérification soient mis à jour et normalisés et que le Ministère réponde aux besoins en matière de dotation et de formation.

28.210 Nous avons remarqué que Revenu Canada ne disposait pas de renseignements et d'indicateurs pertinents lui permettant d'évaluer l'observation des mesures choisies relatives aux taxes à la consommation, de contrôler son rendement dans l'administration des droits et des taxes d'accise, de répartir les ressources, de rendre des comptes et d'aider le ministère des Finances à contrôler et à réviser les politiques. Nous avons recommandé que le Ministère élabore des indicateurs adéquats. Compte tenu du fait que le problème d'évasion de la taxe sur

le carburant pouvait être sérieux, nous avons également recommandé, que le ministère des Finances détermine s'il y avait lieu d'examiner, comme il l'avait fait en 1993 pour la taxe sur le tabac et sur les bijoux, les taxes d'accise sur le carburant.

28.211 Le ministère des Finances, Revenu Canada et les industries touchées étaient préoccupés du fait que de nombreuses dispositions de la *Loi sur l'accise* étaient désuètes et devaient faire l'objet d'une réforme. Même si l'on s'entendait sur la nécessité d'un examen de la *Loi* , les représentants de Revenu Canada et du ministère des Finances nous avaient avisés que l'examen, commencé en 1993, se poursuivait toujours, l'attention ayant été accordée à d'autres priorités. Nous avons recommandé que l'examen soit terminé rapidement car le délai retarde la mise en oeuvre des changements nécessaires ainsi que des améliorations souhaitées pour l'application de la *Loi* .

Étendue

28.212 Nos travaux de suivi consistaient principalement en un examen des rapports d'étape préparés en juin et juillet 1998 par Revenu Canada et par le ministère des Finances, et portant sur les mesures qu'ils avaient prises pour donner suite à nos recommandations de 1996. Nous avons également examiné les documents justificatifs et interviewé des représentants du Ministère pour discuter des activités mises en oeuvre.

Conclusion

28.213 Revenu Canada a pris des mesures en vue de régler la plupart des problèmes que nous avions soulevés lors de notre vérification. Le Comité anti-évasion des sous-ministres adjoints a été créé en vue d'intégrer les stratégies de lutte contre l'évasion. D'autres comités se préparent à analyser l'ampleur et les causes des problèmes d'évasion liés aux taxes sur l'alcool et le carburant. La stratégie et les programmes de vérification des droits d'accise ont été revus et redéfinis pour être centrés sur les secteurs à risque. Il est nécessaire de redoubler d'efforts pour assurer une étendue suffisante de la vérification des titulaires de licence de taxe d'accise. Des efforts constants doivent être déployés, car l'évasion des taxes d'accise est un problème persistant et grave.

28.214 La Direction générale de la politique fiscale du ministère des Finances continue de surveiller les indicateurs de problèmes éventuels en matière d'évasion de la taxe d'accise. Elle signale qu'il n'existe pas de preuves qui justifieraient un examen en profondeur des taxes d'accise sur le carburant. En 1996, nous souhaitions que des mesures plus rapides soient prises quant à l'examen de la *Loi sur l'accise* . On devrait effectuer prochainement les modifications législatives proposées après consultation avec les associations industrielles et leurs membres, ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux.

Observations

Les activités de lutte contre l'évasion

28.215 L'Initiative anticontrebande annoncée en 1994 est un programme de trois ans dont l'objectif est de s'attaquer au grave problème de la contrebande du tabac. En 1997, la poursuite de cette initiative a été approuvée mais avec des niveaux de financement plus bas. Le financement actuel de 27,4 millions de dollars accordé à Revenu Canada a été approuvé pour une année supplémentaire (1997-1998); par la suite, il sera réduit à 85 p. 100 en 1998-1999 et à 65 p. 100 en 1999-2000 et au-delà. Le Ministère a mis sur pied un groupe de travail sur la

gestion de l'évaluation de l'Initiative anticontrebande, chargé d'évaluer l'incidence de l'Initiative et d'examiner les besoins en financement. D'autres initiatives de lutte contre l'évasion sont aussi poursuivies, qu'il s'agisse, par exemple du Programme de contrôle des exportations des produits du tabac, du Programme de mesures de contrôle de l'alcool ou du Projet d'administration de la taxe sur le carburant.

28.216 Étant donné que les diverses initiatives et activités d'application sont interreliées, nous avons recommandé, en 1996, de désigner un point central pour réduire les chevauchements, régler les différences quant aux priorités et promouvoir l'efficience et l'efficacité. Le Comité anti-évasion des sous-ministres adjoints est actif depuis maintenant plus d'un an. Il établit les problèmes d'évasion importants et examine l'ensemble des efforts visant à assurer l'observation de la loi.

28.217 La Division anti-évasion a été créée récemment pour regrouper et diffuser l'information sur les activités de lutte contre l'évasion dans les directions et dans les régions et pour appuyer le Comité anti-évasion des sous-ministres adjoints. Bien que la Division n'ait pas encore tout son personnel, elle a entrepris de coordonner l'échange d'information sur les initiatives de lutte contre l'évasion dans les régions et dans les directions afin d'éviter les chevauchements et de tirer parti des leçons apprises.

Évaluation du problème de l'évasion

28.218 En 1996, nous avons recommandé que des évaluations régulières et exhaustives de l'ampleur et des causes de l'évasion soient effectuées de manière à ce que les problèmes, aux niveaux politique et administratif, puissent être traités adéquatement. Depuis octobre 1996, Revenu Canada a représenté le Canada au sein du Projet d'uniformité de la taxe sur le carburant dont font partie des représentants des provinces et de l'industrie. Son mandat comporte deux volets principaux : l'harmonisation de l'administration de la taxe sur le carburant et la réduction de l'évasion par la vérification et par des activités d'application. Une autre initiative en cours du Ministère, l'étude concernant la taxe sur le carburant, a pour objet d'évaluer la présence, l'ampleur et la nature de l'évasion de la taxe sur le carburant au Canada et dans les États américains concernés.

28.219 Nous avons recommandé, en 1996, que la Direction générale de la politique fiscale du ministère des Finances envisage d'examiner les taxes d'accise sur le carburant. Selon le Ministère, il n'existe pas de preuves qui justifieraient un examen en profondeur des taxes d'accise sur le carburant. Le Ministère étudie certains aspects particuliers de la politique concernant la taxe d'accise sur le carburant lorsqu'il existe des indications de problèmes potentiels.

28.220 Un comité interministériel de coordination de l'exécution des lois sur l'alcool et l'évasion fiscale vient tout juste d'être formé à Revenu Canada. Ce comité coordonnera les activités visant à s'assurer que le problème de l'alcool illicite est traité dans une perspective nationale dans l'ensemble du Ministère. Ses activités consisteront notamment à déterminer l'ampleur du problème et à veiller à ce que les failles qui permettent l'évasion soient détectées et éliminées.

28.221 La Direction générale de la politique fiscale du ministère des Finances continue de surveiller diverses sources de données et de consulter les provinces et d'autres ministères gouvernementaux afin d'évaluer l'incidence de la politique fiscale et de la loi sur la possibilité d'évasion. Trois légères augmentations de la taxe sur le tabac depuis 1994, qui sont

directement attribuables à ces efforts de collaboration, visent à rétablir les recettes fiscales tout en minimisant le risque de reprise de l'activité de contrebande.

Stratégie de vérification et étendue de la vérification de l'accise

28.222 Des droits d'accise sont imposés sur la bière, l'eau-de-vie et les produits du tabac au lieu de fabrication. Comme ces marchandises peuvent être détournées, Revenu Canada exerce une surveillance sur place et effectue des vérifications périodiques. Le Ministère a terminé l'évaluation de ses programmes de surveillance et a conclu que l'équilibre entre les activités de surveillance et les vérifications est adéquat. Les programmes de vérification des droits d'accise ont été aussi revus et des modifications ont été apportées afin de supprimer les sections qui ne sont plus pertinentes et d'améliorer celles qui présentent une perte de recettes possible.

28.223 La taxe d'accise imposée sur les produits du tabac, le carburant, le vin, les bijoux, les climatiseurs d'automobiles et certaines automobiles est payable au moment de la livraison à l'acheteur. Les vérifications de la taxe d'accise sont menées dans le cadre du programme de vérification de la TPS. L'Administration centrale fournit une orientation fonctionnelle aux régions sur la stratégie de vérification et sur l'affectation des ressources. En 1996, à la suite de notre vérification, Revenu Canada a indiqué que les titulaires de licence importants feraient l'objet d'une vérification tous les deux ans. La couverture de la vérification des quelque 2 100 autres petits titulaires de licence était de l'ordre de deux pour cent. En 1997-1998, 103 vérifications de la taxe d'accise ont été menées, dont trois dans de grandes entités. Il semble que l'objectif de couverture concernant la vérification des 32 importants titulaires de licence n'ait pas encore été atteint puisque seulement dix pour cent environ de ces titulaires ont fait l'objet d'une vérification en 1997-1998. À compter d'octobre 1998, les vérificateurs pourront, lorsqu'ils font une vérification de l'impôt sur le revenu ou de la TPS dans les petites entreprises, utiliser un programme d'examen de l'observation pour déterminer tout problème éventuel d'inobservation concernant la taxe d'accise.

28.224 Nous avons constaté, lors de notre vérification de 1996, une diminution du nombre de vérificateurs qui possédaient une expérience en vérification de la taxe d'accise et une bonne connaissance d'industries particulières. Les vérificateurs ne possédaient pas de formation officielle dans les domaines de la vérification des droits et de la taxe d'accise ou des pratiques commerciales et de l'informatique, ni de connaissances informatiques jugées essentielles dans le milieu de la vérification. Le Ministère a conçu un cours de formation individuelle sur les rudiments de la loi sur la taxe d'accise; un cours plus avancé, dirigé par un instructeur, sera offert à l'automne 1998. Les cours portant sur les droits d'accise applicables aux brasseries et aux distilleries et sur l'application de la loi ont aussi été remaniés et offerts à quelques occasions.

Le contrôle de l'observation et du rendement

28.225 Nous avons recommandé en 1996 que Revenu Canada, en collaboration avec le ministère des Finances, élabore des indicateurs appropriés et des données analytiques pour contrôler l'observation et le rendement, appuyer la prise de décisions et assurer la reddition de comptes. On a élaboré un nouveau système de déclaration des droits d'accise pour recueillir les données sur les activités propres aux clients, notamment les volumes de production et la destination des livraisons. Ce système peut servir à surveiller les tendances et contribuer à l'évaluation des renseignements sur l'inobservation. Un système de gestion des droits d'accise a aussi été mis en place pour élaborer des dossiers sur les antécédents des titulaires de

licence, établir un cadre d'évaluation des risques, déterminer des secteurs d'inobservation, tenir à jour une base de données sur les études de cas et analyser la charge de travail et le budget.

L'examen de la Loi sur l'accise progresse

28.226 En 1993, Revenu Canada et le ministère des Finances ont entrepris un examen complet de la *Loi sur l'accise* . L'objectif principal était de proposer des textes législatifs qui prévoient une structure fiscale juste et moderne réduisant au minimum le fardeau de l'observation pour les industries touchées, tout en assurant la protection des recettes considérables provenant des taxes sur l'alcool et les produits du tabac. Cet examen se poursuivait toujours au moment de notre vérification en 1996, mais on s'attendait à ce qu'il soit terminé cette même année et que le projet de loi soit déposé au début de 1997. En février 1997, les ministres des Finances et du Revenu national ont publié un document de travail décrivant les changements proposés à la structure d'imposition de la taxe sur l'alcool et les produits du tabac. Durant nos travaux de suivi, on était à préparer l'ébauche d'un document présentant les amendements législatifs envisagés et prenant en compte les propositions des associations industrielles et de leurs membres ainsi que des gouvernements provinciaux.

Revenu Canada - L'unification de Revenu Canada : le regroupement administratif de Douanes et Accise et de l'Impôt - 1996, chapitre 20

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : James Ralston

Contexte

28.227 Notre vérification de 1996 avait pour objet de déterminer si le processus suivi dans l'unification administrative de Douanes et Accise et de l'Impôt était approprié et bien géré, et si les résultats de certains des projets importants avaient démontré que les objectifs fixés étaient en voie d'être atteints. Notre vérification a porté sur trois aspects majeurs :

- la façon dont Revenu Canada avait dirigé tout le processus d'unification au niveau ministériel;
- l'instauration d'un numéro d'entreprise unique facilitant l'unification de toutes les ressources d'inscription et d'information du Ministère;
- l'ouverture de guichets d'affaires, ce qui comportait l'unification de ressources humaines provenant de différentes cultures organisationnelles.

28.228 La vérification a révélé que la haute direction avait présenté sa vision globale de ce que serait Revenu Canada si les deux ministères étaient réunis. La vision énonçait suffisamment de détails pour orienter la planification et la mise en oeuvre. Ceux qui travaillaient sur les divers projets avaient mis au point les éléments précis qui devaient permettre la réalisation de la vision. La communication avec les employés et le maintien de la communication avec les clients comptaient parmi les principes directeurs du processus d'unification.

28.229 Le numéro d'entreprise est un identificateur unique d'entreprise conçu pour remplacer les multiples numéros que les entreprises canadiennes devaient utiliser auparavant pour traiter avec le gouvernement fédéral. Il a éliminé le besoin qu'avaient les entreprises de s'inscrire de

façon distincte pour les retenues sur la paye, la taxe sur les produits et services, l'impôt sur les sociétés et les droits à l'importation / exportation. Nous avons indiqué que Revenu Canada avait fait du très bon travail en élaborant le système du numéro d'entreprise et nous avons reconnu dans cette démarche une réalisation importante. Nous avons ajouté que le système du numéro d'entreprise pouvait améliorer le service et les capacités d'exécution de Revenu Canada, mais qu'à ce point, nous devions nous contenter de dire que le Ministère était sur la bonne voie. Nous avons établi qu'il y avait un risque de surcroît de travail après la date limite du 31 décembre 1996, fixée pour la conversion, parce que 60 p. 100 des sociétés ne s'étaient pas converties au 30 avril 1996.

28.230 Le guichet d'affaires permet aux entreprises d'obtenir de l'information sur les principaux secteurs d'activité de Revenu Canada à un seul point de service. En date d'octobre 1995, le Ministère avait installé des guichets d'affaires dans 48 bureaux au Canada qui traitaient environ 3,8 millions de demandes de renseignements par année, dont la majorité était par téléphone. Nous avons observé que les guichets d'affaires avaient amélioré l'accès aux services au comptoir et nous avons déclaré que ces améliorations pourraient réduire le coût de l'observation pour la plupart des entreprises. Nous avons mentionné qu'il fallait encore apporter des améliorations au service téléphonique des guichets d'affaires. Le service est mesuré en fonction de la probabilité de réponse à un appel, des périodes d'attente et de l'exactitude de l'information fournie. Plusieurs des employés voulaient plus de formation afin de pouvoir répondre avec confiance aux demandes de renseignements. De plus, les descriptions de travail et la classification des employés des guichets d'affaires devaient être revues.

28.231 Tout au long de la mise en oeuvre des guichets d'affaires, la communication et la participation ont été bonnes en général au niveau des employés, et les groupes intéressés ont été bien informés et ont bien participé. Malgré les efforts faits par le Ministère pour régler la question des différences culturelles des organisations regroupées, plusieurs employés de la TPS (taxe sur les produits et services) ont exprimé le « sentiment » d'une prise de contrôle par un groupe plus grand, celui de l'Impôt. Les codes relatifs à la tenue vestimentaire, les règles de conduite et les heures de travail ont changé, et la nouvelle organisation a adopté les systèmes de rapport de temps et de mesures de la production de l'Impôt.

Étendue

28.232 Notre suivi a porté essentiellement sur l'examen des rapports d'étape, préparés par Revenu Canada en juillet et août 1998, qui faisaient état des mesures que l'on avait prises à la suite de nos recommandations de 1996. D'autre part, nous avons examiné la documentation justificative obtenue du Ministère.

Conclusion

28.233 Les avantages prévus du regroupement administratif de Douanes et Accise et de l'Impôt se concrétisent. Les ressources affectées à l'administration et à la technologie de l'information ont été réduites. Le regroupement des programmes, par exemple le règlement des différends et les recours, de même que l'introduction du système du numéro d'entreprise et des guichets d'affaires ont permis de réaliser des gains d'efficience plus importants et d'améliorer le service aux clients.

Observations

Atteinte des objectifs de l'unification

28.234 Les objectifs de l'unification administrative comprenaient l'établissement d'une méthode plus efficace, cohérente et harmonisée d'exécuter le mandat législatif du Ministère, l'amélioration du service à la clientèle, et la création de possibilités pour réaliser des gains d'efficience. Ces objectifs sont atteints graduellement. Par exemple, les processus de règlement des différends relatifs à l'impôt sur le revenu, au Régime de pensions du Canada et à l'Assurance-emploi, à la TPS, à l'accise, au service d'arbitrage des douanes et à l'administration des politiques commerciales ont été unifiés, et il est maintenant possible d'avoir accès au processus de recours au moyen du guichet d'affaires. Les clients peuvent ainsi régler diverses questions à un point de service unique. L'harmonisation des politiques et des procédures et l'échange accru d'information facilitent l'application uniforme des lois pertinentes.

28.235 Le nombre d'équivalents temps plein affectés à l'administration et à la technologie de l'information a diminué en partie à cause de l'unification administrative. Celle-ci offre aussi de plus grandes possibilités de carrière et de perfectionnement professionnel aux employés du Ministère. Le cadre de gestion qui avait été mis en place, dont le plan stratégique et le cadre redditionnel ministériel, est actuellement mis à jour en préparation à la création de la nouvelle Agence des douanes et du revenu du Canada.

La conversion au numéro d'entreprise est un succès

28.236 Toutes les entreprises clientes ont maintenant adopté le système du numéro d'entreprise. Les avantages attendus de ce système sont aussi en voie de se concrétiser. Étant donné que le numéro d'entreprise donne accès à un ensemble commun de renseignements, les vérificateurs et les administrateurs sont davantage conscients des liens entre les programmes. Cette situation a permis de déterminer de nouvelles questions d'inobservation, d'estimer plus exactement les recettes à risque et enfin de fixer l'ordre de priorités des efforts en matière d'exécution et de cibler ceux-ci. Revenu Canada a aussi entrepris des projets d'utilisation du numéro d'entreprise avec plusieurs provinces en vue d'élargir la gamme des services intégrés.

28.237 Nous avons constaté, lors de notre vérification de 1996, que les contraintes de temps extrêmes avaient retardé les essais du système du numéro d'entreprise, que les essais avaient été répartis et que les deux anciens ministères n'avaient pas de fonction officielle d'assurance et de contrôle de la qualité. Un groupe d'étude interne a examiné le processus d'assurance de la qualité des systèmes du Ministère et on procède à la mise en oeuvre de ses recommandations portant sur un seul modèle unifié d'assurance de la production.

Améliorations des services aux guichets d'affaires

28.238 Des améliorations sont apportées au service téléphonique des guichets d'affaires. Revenu Canada a mis en place un système automatisé de réponse vocale pour les guichets d'affaires dans les bureaux des services fiscaux d'Ottawa, de Québec, de Calgary et de Vancouver. Une évaluation détaillée du fonctionnement de ce système était prévue à l'automne 1998 afin de déterminer s'il devait être mis en place dans d'autres bureaux.

28.239 Des profils de formation ont été conçus afin d'établir les connaissances et les compétences que les agents de service doivent posséder pour répondre aux demandes de renseignements de manière exacte et efficace. Ces profils serviront à déterminer la formation

qui doit être dispensée et à intégrer cette formation à l'expérience pratique. Le Système d'information en direct des guichets d'affaires a été conçu en 1997 pour aider les agents à répondre rapidement et avec exactitude aux questions portant sur tous les programmes.

28.240 Nous avons constaté que, à la suite de l'introduction du guichet d'affaires, des agents classifiés à différents niveaux exécutaient des fonctions équivalentes. Les descriptions de travail ont été revues, et une description de travail révisée pour les agents supérieurs des services aux entreprises a été adoptée en février 1998.

28.241 Le Ministère a établi des normes de service nationales pour le temps d'attente aux services au comptoir, l'exactitude des renseignements téléphoniques et l'accès à ce service. Les normes en ce qui concerne le temps d'attente au comptoir sont généralement respectées. Les données relatives à l'exactitude des renseignements téléphoniques et à l'accessibilité ont été compilées et font l'objet d'une analyse. Les constatations et les recommandations de mesures appropriées seront communiquées à la haute direction.

Lieux contaminés fédéraux - L'information de gestion sur les coûts et les passifs environnementaux - 1996, chapitre 22

Commissaire à l'environnement et au développement durable : Brian Emmett
Directeurs principaux : Wayne Cluskey et Dan Rubenstein

Contexte

28.242 Accent sur le leadership central. Dans notre chapitre de novembre 1996, nous faisions état des progrès réalisés par le gouvernement en vue d'élaborer de l'information de gestion sur les risques, les coûts et les passifs environnementaux liés aux lieux contaminés fédéraux. Nos travaux ont surtout porté sur la méthode de gestion générale que le gouvernement fédéral applique pour recueillir de l'information sur son portefeuille composé de milliers de lieux contaminés. Des travaux ont aussi été exécutés dans trois ministères responsables d'importants portefeuilles de terres fédérales : la Défense nationale, Transports Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada.

28.243 Absence de tableau complet. En 1996, nous en étions arrivés à la conclusion générale que le gouvernement fédéral ne disposait pas d'un tableau complet des risques, des coûts et des passifs environnementaux liés aux lieux contaminés fédéraux. Il ne disposait pas non plus d'un calendrier pour dresser un tableau complet de la situation. Nous avons signalé les limites d'un leadership central et l'absence de responsabilité en ce domaine. Nous avons conclu que le gouvernement n'était pas en mesure d'évaluer de façon satisfaisante les risques pour la santé, la sécurité et l'environnement ni d'établir le calendrier et les coûts de la dépollution des lieux contaminés fédéraux.

Étendue

28.244 Accent sur les rapports d'étape. Nos travaux de suivi se sont fondés sur le témoignage d'Environnement Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada lors de l'audience que le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a tenue le 17 février 1998. Nous avons alors

demandé à Environnement Canada, au Secrétariat du Conseil du Trésor et au groupe de travail interministériel sur la gestion des lieux contaminés de préparer un rapport d'étape sur les progrès qu'ils avaient réalisés au 30 mai 1998 en vue de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans le chapitre 22 de notre rapport de 1996. Nous avons effectué un certain nombre d'entrevues et examiné la documentation à l'appui de ces rapports d'étape. Nous n'avons exécuté de travaux détaillés dans aucun ministère particulier.

Conclusion

28.245 Les grandes questions liées au leadership central ne sont pas encore réglées. Même si des progrès limités ont été réalisés dans des secteurs spécialisés, le gouvernement fédéral, le plus important propriétaire foncier au Canada, ne dispose toujours pas d'un tableau complet des risques éventuels pour la santé, la sécurité et l'environnement posés par les quelque 5 000 lieux contaminés fédéraux recensés au moment de la publication de notre chapitre en novembre 1996 . Il ne dispose pas non plus d'un tableau complet et exact des passifs éventuels ou réels liés à ces lieux. Deux ans après notre rapport initial au Parlement, le gouvernement n'a toujours pas élaboré et adopté un calendrier central, ni finalisé et mis en oeuvre une politique environnementale générale ou des normes communes pour que l'obligation de diligence raisonnable soit exercée uniformément. On ne sait toujours pas avec certitude qui, d'Environnement Canada ou du Secrétariat du Conseil du Trésor, assume le leadership central nécessaire et l'obligation de rendre compte qui en découle. Il en résulte que le gouvernement n'est toujours pas en mesure d'assurer le Parlement et la population du Canada qu'il est informé en ce qui a trait aux risques éventuels pour la santé, la sécurité et l'environnement en ce domaine et qu'il dispose d'un plan exhaustif pour gérer ces risques.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *La gestion des lieux fédéraux contaminés incombe, au bout du compte, aux ministères fédéraux gardiens de ces terrains. Cependant, nous sommes déterminés à assurer, à l'échelle du gouvernement, une gestion efficace de tous les aspects des immobilisations, y compris des lieux contaminés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est engagé à ce que cette question fasse l'objet d'un examen consciencieux et il entend donc prendre un plus grand nombre de mesures dans ce secteur. En ce qui concerne les observations sur la divulgation des coûts et des obligations, le Secrétariat a remanié la politique comptable qu'il avait proposée à cet égard pour tenir compte des commentaires qui ont été reçus des ministères. Cette politique révisée sera diffusée cette année et nous espérons être en mesure de faire rapport sur les obligations comme nous l'avons défini dans notre projet de politique comptable le 31 mars 1999.*

Observations

Manque de leadership central et d'obligation redditionnelle claire

28.246 L'obligation de rendre compte n'incombe pas à une organisation unique. Aucune organisation ne s'est vue confier la responsabilité de voir à ce que des progrès soient réalisés au regard du calendrier établi pour le recensement, l'évaluation et, en définitive, la dépollution du portefeuille de lieux contaminés fédéraux. Le gouvernement a souligné que chaque ministère fédéral est responsable de l'assainissement de ses propres lieux.

Un calendrier central doit être établi

28.247 Absence de consensus au sujet d'un calendrier central. Le gouvernement continue à ne pas être d'accord avec le Bureau pour dire qu'il faut un plan d'action et un calendrier de

portée gouvernementale pour parachever le recensement, l'évaluation et la dépollution de tous les lieux contaminés fédéraux, particulièrement les lieux à risques élevés.

28.248 La plupart des autres organisations examinées, qui sont responsables d'un important portefeuille de terres, adoptent une méthode intégrée pour recenser les lieux à risques élevés faisant partie de leur portefeuille et pour traiter ces lieux en priorité. Toutefois, le gouvernement fédéral continue d'appliquer une méthode fragmentée qui soulève la question de savoir s'il s'agit de la bonne approche. Les progrès dépendent de l'intérêt que chaque ministère porte au traitement de ses propres lieux contaminés. Cette méthode est une source de problèmes pour le gouvernement, comme l'indique la section du présent suivi qui traite de l'amélioration des rapports concernant les coûts et les passifs environnementaux à l'échelle du gouvernement.

28.249 Le Bureau des biens immobiliers du Secrétariat du Conseil du Trésor nous a dit que des changements structurels ou organisationnels avaient été récemment apportés en vue de lui permettre de mieux régler les questions horizontales (à l'échelle du gouvernement). Comme l'indique la réponse officielle que le Bureau des biens immobiliers nous a fait parvenir, ces changements feront de lui un « conseil de gestion » qui peut évaluer les priorités à l'échelle du gouvernement et y donner suite. Toutefois, nous avons observé que la nature exacte du rôle de ce conseil de gestion restait à déterminer en ce qui concerne précisément les lieux contaminés.

Une politique environnementale intégrée est nécessaire

28.250 Le projet de politique n'a pas encore été approuvé. Le sous-comité des lieux contaminés du Partenariat en matière de responsabilisation environnementale a préparé un projet de politique sur la gestion des lieux contaminés. Selon cette politique, les lieux contaminés situés sur des terres fédérales doivent être recensés, classifiés, gérés et répertoriés de manière uniforme. À la fin de nos travaux de suivi, il restait au Secrétariat du Conseil du Trésor à approuver officiellement ce projet de politique et à recommander son insertion dans le Manuel de gestion des biens immobiliers. Pour l'instant, il n'existe pas de calendrier précis pour l'approbation et la mise en oeuvre de ce projet de politique. Le groupe de travail sur la gestion des lieux contaminés travaille à l'élaboration d'un cadre pour les lieux contaminés fédéraux qui contiendrait les détails nécessaires à l'appui du projet de politique. Toutefois, en juillet 1998, alors que nous terminions nos travaux sur place, ce cadre n'était pas encore finalisé. Le groupe avait aussi préparé un document de travail intitulé *A Risk Management Framework for Contaminated Sites* [un cadre de gestion des risques pour les lieux contaminés] qui a été publié en juin 1997.

Nécessité de définir les normes minimales de diligence raisonnable

28.251 Une position à l'échelle du gouvernement n'a pas été établie. Le groupe de travail sur la gestion des lieux contaminés a discuté de la diligence raisonnable que l'on attend des ministères responsables, y compris les normes minimales; le groupe a de plus offert des cours et de la formation en ce domaine. Toutefois, il reste à établir, à faire approuver et à mettre en oeuvre une position de principe définitive qui indiquerait notamment la mesure dans laquelle les ministères responsables doivent respecter les normes des administrations provinciales et locales en matière d'environnement et de santé.

Meilleure communication des coûts et des passifs

28.252 Des travaux importants sont nécessaires pour en arriver à une estimation consolidée. La Division de la politique comptable du gouvernement du Secrétariat du Conseil

du Trésor a préparé un projet de convention comptable qui définit les passifs environnementaux liés aux lieux contaminés fédéraux et l'a distribué aux ministères. Les ministères ont été invités à faire part de leurs commentaires sur la politique pour le 20 mars 1998. La Division avait l'intention de modifier la politique au plus tard le 30 avril 1998 en tenant compte des commentaires reçus. Les ministères auraient ensuite été priés de communiquer au Secrétariat leurs répertoires de lieux contaminés et les coûts de dépollution de ces lieux pour le 30 septembre 1998, conformément à la politique modifiée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devait ensuite, de concert avec le receveur général du Canada, élaborer des instructions détaillées en vue de la présentation de rapports, par les ministères, sur les coûts et les passifs environnementaux au 31 mars 1999 en tenant compte des commentaires plus détaillés des ministères. Au 31 août 1998, la politique n'avait pas encore été modifiée ni distribuée aux ministères.

28.253 Graves problèmes de mise en oeuvre. Les commentaires relatifs au projet de convention comptable que le Secrétariat a reçus de dix ministères qui gèrent des lieux contaminés étaient assez semblables. Trois ministères ont indiqué qu'ils ne seraient pas en mesure de respecter la date limite fixée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Un ministère a indiqué qu'il avait besoin de quatre à cinq ans pour recenser convenablement les lieux contaminés qui relèvent de sa compétence, les évaluer et en établir les coûts de dépollution. Quatre ministères ont signalé qu'ils avaient *immédiatement* besoin de plus d'orientations sur la nature et l'étendue des informations servant à la préparation de rapports avant de procéder à l'implantation des systèmes requis pour la mise en oeuvre de la politique. La provenance des fonds nécessaires au recensement des lieux contaminés, à leur évaluation et à l'établissement des coûts de dépollution, comme l'exige le projet de convention comptable, constituait un autre problème de taille.

28.254 Les préparateurs de l'estimation consolidée des coûts et des passifs environnementaux du gouvernement fédéral continuent d'être gênés par l'absence d'un calendrier central que les ministères devraient respecter pour recenser les lieux contaminés, les évaluer, en établir les coûts d'assainissement et les dépolluer. D'après notre examen des réponses transmises au Secrétariat du Conseil du Trésor au sujet du projet de convention comptable, il est apparu clairement que l'application de la convention d'ici le 31 mars 1999 pose un problème réel au Secrétariat. Nous prévoyons que certains ministères auront moins de difficulté à fournir au Secrétariat les données demandées pour la date cible si des orientations supplémentaires leur sont fournies. Toutefois, d'autres ministères ont indiqué qu'ils en étaient encore aux premières étapes du recensement des lieux dont ils sont responsables et qu'ils disposaient de peu de fonds pour accélérer le rythme de leur travail.

Le dilemme de la régie n'est pas réglé

28.255 La capacité de gérer les questions horizontales est nécessaire. De notre point de vue, le gouvernement continue de faire face au dilemme de la régie. Comment s'y prendra-t-il pour faire en sorte que les ministères soient prêts à se conformer au projet de convention comptable, compte tenu du fait que sa méthode de gestion des milliers de lieux contaminés fédéraux est fragmentée? Comment peut-il s'assurer que les parlementaires et les Canadiens connaîtront l'étendue des risques pour la santé, la sécurité et l'environnement ainsi que les coûts des mesures d'atténuation des risques éventuels s'il n'y a pas de calendrier commun pour le recensement et l'évaluation de tous les lieux contaminés fédéraux? Il faudra répondre à ces questions pour assurer une gestion éclairée et efficace des lieux contaminés.

La gestion du matériel au gouvernement fédéral - 1996, chapitre 23

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur : Gary Barber

Contexte

28.256 Depuis 1980, nous avons relevé à plusieurs occasions d'importantes lacunes dans la gestion du matériel au gouvernement fédéral. Notre vérification de 1996 de la gestion du matériel a confirmé qu'il y avait toujours, à ce moment, de nombreuses lacunes. Nos observations étaient fondées sur un examen effectué au Secrétariat du Conseil du Trésor, à la Défense nationale, à Ressources naturelles Canada, à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et à Pêches et Océans.

28.257 Nous avons également observé que de nombreuses initiatives étaient en cours pour combler ces lacunes. Il était possible d'économiser des centaines de millions de dollars. Nous avons encouragé le gouvernement à élaborer un cadre redditionnel efficace pour la gestion du matériel.

28.258 Les 11 et 12 février 1997, le Comité permanent des comptes publics tenait des audiences sur les résultats de notre vérification et un rapport était publié le 15 avril 1997. Dans ce rapport, plusieurs recommandations étaient faites au gouvernement pour améliorer le rendement. Le Comité a souligné la nécessité de préciser les responsabilités et les rôles respectifs du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères opérationnels en ce qui a trait à la gestion du matériel. Le 24 avril 1998, le Secrétariat du Trésor a présenté au Comité, au nom du gouvernement, un rapport sur les progrès réalisés.

Étendue

28.259 Le présent suivi repose en grande partie sur les discussions que nous avons eues avec les représentants des ministères et du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les progrès accomplis depuis 1996, les déclarations qu'ils ont faites à cet égard et un examen des documents justificatifs.

Conclusion

28.260 Il est encore trop tôt pour dégager tous les résultats des initiatives en cours, mais nous sommes satisfaits de l'attention que les ministères ont accordée, depuis la vérification de 1996, à l'amélioration de la gestion du matériel. De grands progrès ont été accomplis en ce qui a trait aux économies qui découlent de la fermeture ou du regroupement d'espaces d'entreposage; les réductions des niveaux des stocks dans l'ensemble du gouvernement excèdent 480 millions de dollars. En outre, les ministères ont amélioré leurs pratiques de gestion du matériel et renforcé les systèmes d'information.

28.261 De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'attendent à ce que le gouvernement règle, en 1998-1999, la controverse de longue date sur le recours obligatoire à la Direction de la distribution des biens de l'État.

28.262 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a dit que son rôle et sa relation avec les ministères opérationnels ont été clarifiés davantage en ce qui a trait à la gestion du matériel. Les sous-ministres des ministères, et non pas le Secrétariat, doivent rendre compte de la gestion du matériel dont ils sont responsables. Le rôle du Secrétariat consiste à établir des normes, à fournir l'orientation et à surveiller le rendement global. Il est nécessaire de discuter davantage de la mesure dans laquelle le Secrétariat doit participer à la surveillance du rendement de chaque ministère et rendre compte du rendement à l'échelle du gouvernement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Nous sommes heureux de constater que le rapport a conclu que le gouvernement a réalisé des progrès importants dans le secteur de la gestion du matériel et nous sommes tout à fait d'accord avec cette affirmation. Nous nous sommes également engagés à perfectionner encore davantage ce secteur par le biais de la réforme de l'approvisionnement, de mécanismes et de processus d'aliénation améliorés, y compris la rationalisation de l'entreposage, l'amélioration des programmes de formation et de perfectionnement professionnel pour les membres de la collectivité de la gestion du matériel et de l'approvisionnement. En outre, le gouvernement a fait des investissements importants dans l'élaboration d'infrastructures pour les technologies de l'information qui permettront d'obtenir de meilleurs renseignements sur la gestion du matériel.*

Observations

Systèmes d'information de gestion

28.263 En 1996, nous avons constaté que les systèmes ministériels d'information de gestion du matériel étaient généralement inadéquats. La diversité et l'incompatibilité des systèmes de même qu'une information inadéquate sur les coûts et sur le rendement constituaient les lacunes les plus importantes. Afin de prendre des décisions rentables, les gestionnaires devaient connaître tous les coûts pertinents des opérations, y compris les coûts pour le matériel. Des progrès sont en cours en ce domaine.

28.264 Ressources naturelles Canada et la GRC procèdent actuellement à l'intégration de leurs systèmes d'information de gestion financière et de gestion du matériel. Nous avons été informés que ces systèmes devraient être pleinement opérationnels d'ici le 31 mars 1999. Pêches et Océans a introduit, en avril 1997, un système intégré de gestion financière et de gestion du matériel.

28.265 Le projet d'Amélioration du système d'approvisionnement des Forces canadiennes a été approuvé par le Conseil du Trésor en 1985. Un contrat a été signé en janvier 1995 et la fin du projet était prévue en janvier 1999. Lorsque nous avons fait rapport sur cette question en novembre 1996, le projet risquait fort de subir des retards, de dépasser le budget et de ne pas satisfaire aux exigences de la Défense nationale. Au cours des deux dernières années, la direction du Ministère et l'entrepreneur ont abandonné l'idée d'un système fabriqué sur commande et ils ont opté pour un système commercial afin de réduire les risques. Dans notre rapport de décembre 1997, nous faisions état d'un report de la date d'échéance à septembre 1999. Cependant, en septembre 1998, le projet accusait déjà un retard supplémentaire de cinq mois et des négociations étaient en cours pour qu'un nouveau calendrier soit établi, prévoyant la livraison finale du système. L'équipe de gestionnaires entend toujours respecter le budget global de 295 millions de dollars. Bien que le projet d'Amélioration du système d'approvisionnement présente toujours un risque élevé, nous sommes encouragés par les efforts que déploie la direction tant pour contenir les coûts que pour limiter les retards, tout en satisfaisant aux principales exigences établies pour le système.

Gestion des stocks et des entrepôts

28.266 Surstockage. Selon les fonctionnaires que nous avons interviewés au début de notre vérification précédente en 1996, l'organisation à laquelle ils étaient rattachés avait des stocks excédentaires. Les ministères possédaient des quantités excessives d'articles qui devaient être stockés dans les entrepôts du gouvernement. De plus, ils stockaient des articles facilement disponibles sur le marché, qu'il n'était donc pas nécessaire de stocker. Lors de notre vérification de 1996, nous avons constaté que l'importance du surstockage variait selon les organisations. Toutes avaient mis en oeuvre des initiatives pour tenter de régler le problème du surstockage. Depuis ce temps, selon l'information reçue, la réduction des stocks des ministères se chiffre à 483 millions de dollars (voir la pièce 28.3).

28.267 La Défense nationale nous a informés qu'elle terminera l'examen d'environ 850 000 articles détenus en stock d'ici mars 2000. Environ 200 000 articles ont déjà été examinés et on fait actuellement l'examen de 200 000 autres articles. Cet examen a donné lieu à une réduction d'environ 15 p. 100 du volume des stocks (57 000 mètres cubes); l'objectif de réduction fixé est de 30 p. 100 (113 000 mètres cubes) d'ici mars 2000. Sur l'ensemble des stocks du Ministère évalués à 8,5 milliards de dollars en 1996, 6,9 milliards de dollars étaient gérés par le quartier général dans des centres d'approvisionnement et des entrepôts. Depuis 1996, le Ministère fait état d'une réduction d'environ 448 millions de dollars de la valeur des stocks gérés par le quartier général - leur valeur passant de 6,925 milliards de dollars à 6,477 milliards de dollars.

28.268 Pêches et Océans a procédé à l'examen du matériel qu'il a en sa possession. Le Ministère indique qu'il a réduit ses stocks de 22 p. 100, leur valeur passant ainsi de 123 millions de dollars à 96 millions de dollars, et que l'espace total d'entreposage et de rangement a été réduit de 21 p. 100, soit de 173 000 mètres carrés à 136 000 mètres carrés. En mai 1998, le Ministère s'est vu décerner, par l'Institut de gestion du matériel, le Prix de mérite pour la gestion de matériel pour le succès remporté par son projet d'examen des stocks.

28.269 La GRC rapporte qu'elle a examiné les stocks en sa possession et les a réduits de 28 p. 100, ce qui a ramené leur valeur de 11,7 millions de dollars à 8,4 millions de dollars. Ressources naturelles Canada a pour sa part diminué ses stocks de 31 p. 100, leur valeur passant de 14,4 millions de dollars à 9,9 millions de dollars.

28.270 Améliorations dans les centres d'approvisionnement de la Défense nationale. En 1996, la Défense nationale a regroupé ses centres d'approvisionnement d'Edmonton, de Toronto, de Montréal et de Moncton afin de n'avoir plus que deux centres, l'un à Montréal, l'autre à Edmonton. Un nouvel entrepôt a été construit à Montréal pour y conserver les articles provenant des centres d'approvisionnement de Moncton et de Toronto. Nous avions mentionné les difficultés éprouvées par le Ministère lorsqu'il avait regroupé les stocks des centres d'approvisionnement de Toronto et de Moncton dans la nouvelle installation de Montréal. Par exemple, nous avions constaté que le système d'information de gestion d'entrepôt ne disposait pas des renseignements nécessaires permettant de prendre de meilleures décisions en matière d'entreposage et que l'aménagement de l'espace d'entreposage de ces centres d'approvisionnement ne convenait pas dans le cas d'articles qui nécessitent une rotation élevée et un court délai.

28.271 La Défense nationale nous a informé qu'il s'occupe activement de donner suite à nos préoccupations. Le nouveau système d'information de gestion d'entrepôt est maintenant pleinement opérationnel au centre d'approvisionnement de Montréal. Le Ministère indique qu'il a

réduit le nombre d'articles dans chaque centre d'approvisionnement au cours de la période de 1996 à 1998. À Montréal, le nombre d'articles est passé de 400 000 à 350 000 et à Edmonton, de 300 000 à 277 000.

28.272 Les plus importantes réductions de la taille des centres d'approvisionnement et du nombre d'employés ont été effectuées avant 1996. Depuis ce temps, toutefois, la Défense nationale a encore réduit la taille des deux centres d'approvisionnement restants ainsi que le nombre d'employés (voir les pièces 28.4 et 28.5).

28.273 Registres essentiels. En 1996, nous avons déclaré qu'il était nécessaire de mieux tenir les registres essentiels des stocks afin d'en assurer l'exactitude et l'intégralité.

28.274 La Défense nationale continue d'appliquer sa politique selon laquelle tout le matériel doit être inventorié sur une période de quatre ans. De janvier 1996 à décembre 1997, le Ministère a dénombré plus de 55 000 articles. Des ajustements ont été apportés au besoin. La direction du centre d'approvisionnement de Montréal a adopté un système conforme à la norme de qualité ISO 9002 dans le but d'obtenir un taux d'exactitude de 99 p. 100. Le centre a été certifié en juillet 1998. Selon la politique du Ministère, des inventaires plus fréquents de certains articles doivent être effectués, notamment les armes légères, les armes lourdes et le matériel classifié. Selon le Ministère, un inventaire récent a confirmé un taux d'exactitude de 100 p. 100 pour ces articles.

28.275 La GRC nous a informés en juin 1998 qu'elle avait vérifié l'exactitude des stocks de matériel entreposé et introduit les données dans le nouveau système d'information de gestion d'entrepôt. Elle se prépare également à inventorier tous ses biens matériels et à entrer les données dans son nouveau système d'information intégré. Les progrès ont toutefois été plus lents que prévu et la date cible de décembre 1997 n'a pas été respectée. L'échéance est reportée à mars 1999.

28.276 Pêches et Océans rapporte qu'il a examiné tous ses stocks et qu'environ 50 p. 100 de ceux-ci sont consignés dans le nouveau système d'information intégré. Le reste des stocks en sa possession sera enregistré d'ici 12 à 18 mois. Le Ministère fait actuellement l'inventaire de ses biens matériels et les enregistre dans son système d'information intégré. Il nous a informés qu'il a enregistré environ 75 p. 100 de ses biens matériels et qu'il dressera l'inventaire de tous ces articles d'ici décembre 2000.

28.277 Ressources naturelles Canada nous a informés qu'il procède à l'examen des registres de tous ses biens matériels afin d'en vérifier l'exactitude et l'intégralité d'ici le 31 décembre 1998 et que ces biens seront ensuite enregistrés dans le nouveau système d'information intégré.

Cadre stratégique et de gestion

28.278 Cadre redditionnel. En 1996, nous avons constaté que les éléments essentiels d'une relation redditionnelle efficace étaient absents du cadre stratégique et du cadre de gestion établis pour gérer le matériel dans les ministères. Nous avons aussi constaté que les rôles et les responsabilités n'étaient pas clairement définis et qu'on ne se préoccupait pas beaucoup de l'examen du rendement ministériel, ce qui rendait impossible la mesure du rendement en fonction des attentes.

28.279 Des questions ont été soulevées dans notre chapitre de 1996 et au cours des audiences subséquentes du Comité permanent des comptes publics quant à la pertinence du rôle du

Secrétariat du Conseil du Trésor à l'égard de la gestion du matériel dans l'ensemble du gouvernement.

28.280 En 1997, le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale a publié son rapport. Le groupe a recommandé, entre autres, que le secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général :

- établisse, pour l'ensemble de l'administration fédérale, des normes appropriées (et des cadres référentiels clés) pour la présentation de l'information tant financière que non financière et pour la budgétisation;
- sache dans quelle mesure les normes déjà citées sont respectées à l'échelle de l'administration fédérale;
- prenne, lorsque nécessaire, les mesures qui s'imposent pour veiller à la préservation des normes citées;
- fournisse l'information sur le rendement tant financier que non financier de l'ensemble de l'administration fédérale.

28.281 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, dans ses efforts pour améliorer la présentation de rapports au Parlement, et le Groupe de travail chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur ont contribué à clarifier le rôle du Secrétariat. Celui-ci souligne que la reddition de comptes, en ce qui a trait à la gestion du matériel dans les ministères, incombe aux seuls sous-ministres. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a avisés que son obligation redditionnelle est double. Premièrement, il élabore des politiques et des lignes directrices sur la gestion du matériel afin de répondre aux besoins de tous les ministères et de traiter tous les problèmes communs qui peuvent survenir dans l'ensemble de l'administration. Deuxièmement, il veille à la coordination et à la surveillance de niveau général dans le cadre de son mandat afin d'assurer une « intendance dynamique des ressources et des biens » au sein du gouvernement. Le Secrétariat nous a fait remarquer que cette intendance ne comprend pas la surveillance du rendement des différents ministères, non plus que la synthèse ou le regroupement de l'information répartie dans les ministères. Cependant, elle comprend une participation à l'analyse comparative du rendement en matière de gestion du matériel en fonction des normes en usage dans d'autres administrations publiques et dans le secteur privé. Il incombe également au Secrétariat de donner, dans le Rapport sur le rendement qu'il soumet chaque année au Parlement, un aperçu général des questions liées à la gestion du matériel, des initiatives et des résultats dans l'ensemble de l'administration fédérale.

28.282 Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada et la GRC nous ont déclaré avoir examiné leur cadre stratégique et leur cadre de gestion relatifs au matériel et que les nouvelles politiques ont déjà été mises en oeuvre ou le seront d'ici le 31 mars 1999.

28.283 La Défense nationale a tardé à mettre en oeuvre son nouveau système de consignes et de directives (politiques), mais elle a affirmé que sa mise en oeuvre complète, qu'elle prévoit effectuer d'ici avril 1999, aura la plus grande priorité.

28.284 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'information. En 1996, nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'obtenait pas des ministères toute l'information nécessaire pour remplir son rôle de surveillance et d'orientation auprès des ministères.

28.285 Le Secrétariat indique qu'il s'attend à mettre en place d'ici 1999-2000 une infrastructure de technologies de l'information qui pourrait améliorer davantage l'efficacité de la fonction de

gestion du matériel. On tentera d'établir s'il est possible et souhaitable d'utiliser ces systèmes pour regrouper l'information sur la gestion du matériel provenant des divers ministères et pour la communiquer à des organismes centraux tels que le Secrétariat du Conseil du Trésor.

28.286 Nécessité de partager l'information sur les meilleures pratiques. En 1996, nous avions cerné des problèmes communs à plusieurs des organisations que nous avons vérifiées, sinon à toutes, et nous avons constaté que certaines d'entre elles qui avaient des problèmes semblables ne se concertaient pas pour les régler.

28.287 Le Secrétariat du Conseil du Trésor signale qu'il s'est employé à aider les ministères à partager l'information sur les meilleures pratiques dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il appuie en outre l'Institut de gestion du matériel dans certains de ses projets. De plus, il fait partie du Comité de développement professionnel pour la gestion du matériel et de l'approvisionnement du gouvernement du Canada, mis sur pied par l'ensemble des intervenants de la gestion du matériel en vue d'assurer le perfectionnement, de donner des avis sur la politique et d'informer les organismes centraux.

Modifications importantes aux conventions comptables

28.288 En 1996, nous avons fait état de l'intention du gouvernement d'utiliser la comptabilité d'exercice intégrale au plus tard en 2001-2002. Cette démarche comprend la capitalisation des biens matériels et la comptabilisation des stocks, deux questions clés liées à la gestion du matériel. Nous avons indiqué que ce changement permettrait au gouvernement de présenter plus précisément les coûts annuels réels des programmes, de communiquer une meilleure information pour appuyer les décisions et d'améliorer la reddition de comptes.

28.289 En février 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié la norme comptable 3.1 du Conseil du Trésor dans laquelle il fournit des lignes directrices aux ministères sur la capitalisation des biens matériels et indique que d'autres questions comptables, telles que les stocks, sont en voie de révision. Dans le chapitre 18 de notre rapport de septembre 1998, nous avons mentionné que, dans le cadre de la Stratégie d'information financière, le gouvernement prévoyait que ses nouveaux systèmes centraux pourraient recevoir des ministères de l'information sommaire, selon la comptabilité d'exercice intégrale, à compter d'avril 1999. Au cours des trois prochaines années, on s'attend à ce que les ministères mettent en oeuvre leurs nouveaux systèmes financiers et à ce qu'ils fassent la transition des anciens aux nouveaux systèmes centraux. Nous continuerons d'évaluer dans nos prochaines vérifications les progrès effectués par le gouvernement en ce domaine.

Approvisionnement

28.290 En 1996, nous avons constaté que les coûts pertinents n'avaient pas tous été pris en considération dans quelques acquisitions. À ce sujet, nous avons cité en exemple le domaine spécialisé que constituent la réparation et la remise en état de navires. Nous avons appuyé la recommandation d'un groupe de travail interministériel voulant que les coûts reliés au mazout et au transport de l'équipage soient dorénavant pris en compte lors de l'attribution de marchés pour la réparation et la remise en état de navires.

28.291 Le 19 décembre 1996, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a annoncé que, dorénavant, les coûts de transfert des navires, par exemple les coûts du mazout et du transport de l'équipage, seraient considérés comme un élément d'évaluation lors de l'appel d'offres pour la réparation et la remise en état de navires.

Aliénations

28.292 En 1996, nous avons déclaré que le recours à la Direction de la distribution des biens de l'État, une section de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, était toujours nécessaire pour l'aliénation des biens de l'État en dépit des modifications législatives de 1992 qui permettent davantage de souplesse aux ministères pour aliéner les biens excédentaires de l'État sous réserve des modalités prescrites par le Conseil du Trésor.

28.293 Des fonctionnaires nous avaient affirmé qu'ils pouvaient se charger eux-mêmes de certaines aliénations plus rapidement et à un coût moindre, et obtenir un prix de vente plus élevé que la Direction. Les fonctionnaires de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ne partageaient pas tout à fait ce point de vue. Notre examen de certaines opérations d'aliénation et le succès de divers projets pilotes d'aliénation avaient fait ressortir la nécessité, à ce moment, d'une analyse approfondie des activités d'aliénation existantes.

28.294 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a examiné ses opérations d'aliénation en 1997. L'étude n'a toutefois pas permis de régler la question du recours obligatoire à la Direction de la distribution des biens de l'État. Le sous-ministre ayant alors recommandé de songer à privatiser la fonction remplie par la Direction, un marché a été conclu pour l'examen de l'option de privatisation. La société d'experts-conseils qui a été engagée à cette fin a présenté ses constatations en juillet 1998 aux cadres supérieurs du Ministère ainsi qu'à un comité mixte composé de hauts fonctionnaires de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

28.295 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor continuent de chercher la solution qui pourrait le mieux résoudre cette controverse de longue date. Selon le Secrétariat, le gouvernement prendra une décision finale sur cette question d'ici le 31 mars 1999.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *En dépit des modifications législatives de 1992 qui permettent davantage de souplesse aux ministères pour aliéner les biens excédentaires de l'État, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est contraint à continuer d'aliéner les biens de l'État jusqu'au moment où seront appliqués de nouvelles directives sur l'aliénation et de nouveaux mécanismes s'y rapportant.*

Préoccupations continues

28.296 Dans l'ensemble, comme nous l'avons déjà indiqué dans le présent rapport de suivi, nous sommes généralement satisfaits de l'orientation et de l'importance des progrès accomplis depuis la parution de notre rapport de 1996. Néanmoins, trois secteurs constituent toujours une source de préoccupation.

28.297 Premièrement, la question de nouveaux mécanismes d'aliénation à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'est toujours pas réglée. Il y a maintenant six ans que la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* a été modifiée afin de permettre aux ministères d'aliéner directement les biens excédentaires.

28.298 Deuxièmement, les progrès accomplis par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour mieux s'acquitter de ses responsabilités dans l'ensemble de l'administration sont insuffisants. Même en l'absence de mise en oeuvre complète de systèmes d'information ministériels et de la

comptabilité d'exercice intégrale, nous croyons qu'il est possible d'apporter d'autres améliorations de sorte que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait une meilleure vue d'ensemble de l'état de la gestion du matériel dans les plus importants ministères fédéraux. Par exemple, les ministères qui ont de gros stocks de matériel, comme la Défense nationale et Pêches et Océans, pourraient être obligés de rendre compte au Secrétariat des principaux écarts en matière de rendement par rapport à leurs plans.

28.299 Troisièmement, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit fournir des lignes directrices et une orientation aux ministères au sujet des coûts de possession des stocks à considérer lors de la prise de décisions. À l'heure actuelle, le Secrétariat estime que le coût total annuel de possession des stocks (y compris l'intérêt sur le capital investi, les installations d'entreposage et le personnel) correspond à environ 25 p. 100 de la valeur de ces stocks. Toutefois, comme les ministères n'ont pas à payer de frais d'intérêt sur l'argent investi dans les stocks, ils ne comptabilisent que les coûts directs de possession annuels (par exemple les installations d'entreposage et le personnel), coûts directs qui sont beaucoup moins élevés que les coûts entiers. Le fait de ne pas inclure l'intérêt sur le capital investi peut donner lieu à une prise de décisions moins judicieuse, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer les options en matière de stocks pour plusieurs années ou davantage.

28.300 Nous prévoyons continuer à surveiller les progrès à venir.

Les systèmes en développement - Obtenir des résultats - 1996, chapitre 24

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Directeur principal : Eric Anttila

Contexte

28.301 Dans le chapitre 24 de notre rapport de novembre 1996, nous avons parlé de nos évaluations des risques de quatre projets. Nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor collabore avec les ministères afin de produire des plans d'action fondés sur les principes discutés dans le *Cadre amélioré pour la gestion des projets de technologie de l'information* . En 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que les ministères seraient tenus d'élaborer un plan d'amélioration centré sur l'atteinte d'objectifs définis en quatre étapes, la première prenant fin en mars 1998 et la dernière, en 2002. Les plans relatifs aux 20 plus gros ministères seraient présentés au Secrétariat au plus tard en mars 1998. À la fin de septembre 1998, le Secrétariat avait reçu neuf de ces plans. Il nous a avisés que les autres ministères devaient soumettre leur plan, mais qu'il ne savait pas à quelle date.

28.302 Depuis septembre 1997, tous les nouveaux projets soumis au Secrétariat par les ministères doivent être conformes aux meilleures pratiques énoncées dans le Cadre amélioré. De plus, le Secrétariat applique les principes appropriés du Cadre amélioré à tous les projets de l'an 2000.

Étendue

28.303 Les travaux de suivi de notre vérification de 1996 sur les systèmes en développement ont été menés au Secrétariat du Conseil du Trésor, à la Défense nationale et à Travaux publics

et Services gouvernementaux Canada. Les constatations sont basées sur des entrevues avec les représentants ministériels et sur l'examen des documents à l'appui.

Conclusion

28.304 Nous croyons, comme le Secrétariat du Conseil du Trésor, qu'il y a encore un important travail à faire en ce qui touche la mise en oeuvre du Cadre amélioré, la sensibilisation de la haute direction aux meilleures pratiques et l'engagement que l'on doit obtenir de sa part à cet égard. Il est clair que la tâche du Secrétariat n'est pas terminée en ce qui concerne l'obtention des plans d'action, la surveillance de leur mise en oeuvre et la consultation des ministères. Le Secrétariat peut assumer la tâche importante d'établir des mécanismes dans l'ensemble du gouvernement pour permettre aux ministères d'utiliser le Cadre amélioré et d'appliquer les leçons apprises d'autres ministères. Il occupe une place de choix pour jouer ce rôle puisque la plupart des grands projets de technologie de l'information lui sont soumis pour approbation.

28.305 La priorité doit être donnée à la poursuite et à l'achèvement des travaux portant sur le Cadre amélioré qui ont été entrepris en 1994-1995. On continue d'investir des sommes considérables dans la technologie et bien que de nombreux ministères aient apporté des améliorations, certains problèmes doivent encore être réglés.

Observations

28.306 Automatisation du système canadien de la circulation aérienne. L'Automatisation du système canadien de la circulation aérienne (CAATS) est l'un des projets que nous avons examinés en 1996. Ce projet, qui a été transféré à NAV CANADA en novembre 1996, n'est plus considéré comme un grand projet d'immobilisations du gouvernement.

28.307 Services immobiliers. Les initiatives que nous avons observées dans notre rapport de décembre 1997 concernant la gestion de la série de projets des Services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont été poursuivies. Les questions liées à la régie, notamment la planification des activités et l'établissement des priorités, sont en voie d'être réglées. La fonction d'assurance de la qualité est mise en application pour un certain nombre de projets et les exigences sont définies avant d'attribuer les marchés. Tous les gestionnaires ont accès à la formation. Le Ministère améliore ses processus de mise au point des systèmes, conformément au « modèle d'évolution de la capacité » du Software Engineering Institute. Il a aussi adopté une approche novatrice pour la surveillance des projets appelée « groupe de contrôle du projet ». On a désigné des parrains de projet appartenant aux secteurs opérationnels pour veiller à ce que le projet soit adapté aux besoins opérationnels. Le Ministère collabore étroitement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor à la mise en oeuvre des orientations présentées dans le Cadre amélioré pour la gestion des projets de technologie de l'information du Secrétariat.

28.308 Le Système tactique de commandement, de contrôle et de communications. Le Système tactique de commandement, de contrôle et de communications (STCCC) de la Défense nationale accuse un retard d'un an, ce qui repousse la date de son implantation finale de septembre 2000 à septembre 2001. Le budget global devrait cependant rester le même. Certains éléments du Système tactique ont été livrés, mais les répercussions sur les plans de formation de l'Armée et sur ses plans opérationnels sont majeures. On modifie actuellement le marché pour établir un nouvel échéancier et des mécanismes de contrôle du projet plus satisfaisants. Bien que le Système tactique soit un projet complexe qui comporte des travaux de mise au point à risque élevé, l'équipe de gestion du projet nous assure qu'elle en a le contrôle

et qu'elle prévoit respecter ses engagements. Nous continuerons de surveiller ce projet car son coût global de deux milliards de dollars représente le plus important grand projet d'immobilisations au gouvernement à l'heure actuelle dans le domaine de la mise au point de systèmes; ses résultats présentent un intérêt majeur pour l'efficacité future de nos forces terrestres.

28.309 L'Amélioration du système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Le projet d'Amélioration du système d'approvisionnement des Forces canadiennes (ASAFC) a été lancé par la Défense nationale en 1981 et approuvé par le Conseil du Trésor en 1985. Un marché a été conclu en janvier 1995 et le projet devait prendre fin en janvier 1999. Lorsque nous avons présenté notre rapport, en novembre 1996, il existait de très fortes possibilités que l'échéancier ne soit pas respecté, que le budget soit dépassé et que les exigences du Ministère ne soient pas remplies. Au cours des deux dernières années, la direction de la Défense nationale et l'entrepreneur ont abandonné l'idée d'un système fabriqué sur commande et ils ont opté pour un système commercial afin de réduire les risques. Dans notre rapport de décembre 1997, nous faisions état d'un report de la date d'échéance à septembre 1999. Cependant, en septembre 1998, le projet accusait déjà un retard supplémentaire de cinq mois et des négociations étaient en cours pour qu'un nouveau calendrier soit établi, prévoyant la livraison finale du système. L'équipe de gestionnaires entend toujours respecter le budget global de 295 millions de dollars. Bien que le projet d'Amélioration du système d'approvisionnement présente toujours un risque élevé, nous sommes encouragés par les efforts que déploie la direction tant pour contenir les coûts que pour limiter les retards, tout en satisfaisant aux principales exigences établies pour le système.

28.310 Des mesures sont prises pour donner suite aux recommandations du projet d'Amélioration et du Système tactique. Les travaux relatifs aux nouvelles phases de projet ou aux modifications de marché se poursuivent et, en même temps, les équipes chargées de projet de la Défense nationale font des efforts pour donner suite à certaines de nos principales recommandations visant les grands projets de systèmes en développement, par exemple :

- prendre soin de déterminer des étapes claires et des conditions favorables au respect des échéances;
- mettre en place des indicateurs de rendement appropriés pour mieux surveiller les travaux en cours jusqu'à leur achèvement;
- désigner des chefs de projet, au niveau de sous-ministre adjoint, qui ont la responsabilité d'ensemble d'un projet et informer régulièrement ces chefs de projet de l'état d'avancement des travaux et des difficultés;
- établir des priorités en fonction du temps, des coûts et des exigences à l'intention des équipes chargées de la gestion de projet; les exceptions ne sont acceptées qu'après des analyses approfondies et des négociations suivies avec les fournisseurs.

La communauté canadienne du renseignement - Le contrôle et la responsabilisation - 1996, chapitre 27

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Henno Moenting

Contexte

28.311 Dans notre vérification de 1996, nous avons conclu que, même si d'importantes dispositions avaient été prises relativement au contrôle et à la responsabilisation au sein de la communauté canadienne du renseignement, il y avait moyen de les resserrer. Nous avons noté que des améliorations dans certains secteurs - notamment le renforcement du leadership et de la coordination de la communauté, l'établissement d'instructions ministérielles à la Défense nationale et au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et l'intégration de la mesure du rendement dans les principaux organismes de collecte du renseignement - aideraient la communauté du renseignement à relever les défis posés par le contexte changeant du renseignement et à répondre aux attentes croissantes du public qui souhaite un meilleur contrôle et une meilleure responsabilisation dans toutes les institutions publiques.

Étendue

28.312 Nos travaux de suivi ont comporté un examen du rapport d'étape de 1997 que le coordonnateur de la sécurité et du renseignement a préparé pour le Comité permanent des comptes publics sur les progrès réalisés au regard de nos observations de 1996. Nous avons aussi examiné une mise à jour de ce rapport d'étape préparée en 1998. Nous avons mené des entrevues et tenu des discussions avec les représentants des organismes et des unités qui recueillent, analysent et communiquent le renseignement étranger et le renseignement de sécurité ainsi qu'avec les représentants des organismes et des unités qui coordonnent ou examinent leurs activités. De plus, nous avons examiné les documents à l'appui.

Conclusion

28.313 D'après notre examen de suivi, nous avons conclu que le renforcement des dispositions relatives au contrôle et à la responsabilisation au sein de la communauté canadienne du renseignement a fait des progrès. La communauté a pris des mesures pour donner suite à la plupart des observations que nous avons formulées en 1996. Toutefois, certaines initiatives n'ont pas encore été menées à terme.

Observations

Le leadership et la coordination de la communauté du renseignement ont été renforcés

28.314 Pour ce qui est des évaluations, le Comité d'évaluation du renseignement et le Secrétariat de l'évaluation du renseignement ont pris des mesures pour s'assurer que les évaluations du renseignement répondent aux besoins du Premier ministre, du Cabinet et des ministres. La communauté a aussi continué à chercher des moyens de renforcer la contribution à ses produits. Des plans de travail récents prévoient des contributions à la production des évaluations de la part d'une gamme plus vaste d'organisations. De plus, la représentation permanente aux réunions régulières du Comité d'évaluation du renseignement a été élargie.

28.315 Pour faciliter la gestion des ressources, un examen stratégique des pressions qui s'exercent sur les ressources est en cours à la demande du coordonnateur de la sécurité et du renseignement.

28.316 À la suite d'un examen de 1997, le Groupe sur la politique du renseignement a commencé à améliorer la gestion stratégique et la coordination des relations avec les services de renseignement d'autres pays. La nature de la coopération et de ces relations dans leur

ensemble est un sujet qui est discuté et évalué régulièrement par le Groupe sur la politique du renseignement et par le Comité interministériel de la sécurité et des renseignements.

Le processus d'établissement et de communication des priorités nationales en matière de renseignement a été amélioré

28.317 Compte tenu de la vaste gamme de besoins et de préoccupations en matière de renseignement, la participation des ministres au processus annuel d'établissement des priorités en matière de renseignement continue d'être un élément clé du régime de contrôle et de responsabilisation de la communauté canadienne du renseignement. Nous avons constaté que les ministres approuvaient les besoins nationaux en matière de renseignement avec plus de célérité. Les priorités pour 1997-1998 et 1998-1999 ont été approuvées avant la fin des exercices précédents. De plus, une fois les priorités approuvées par les ministres, le coordonnateur de la sécurité et du renseignement communique maintenant de façon officielle et par écrit les priorités en matière de renseignement étranger aux membres du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements.

Certaines mesures ont été prises pour intégrer la surveillance du rendement de la communauté dans son ensemble à l'établissement des priorités du gouvernement et à la gestion des ressources

28.318 En 1997-1998, la communauté du renseignement a utilisé les priorités nationales et les résultats de consultations avec les utilisateurs du renseignement pour déceler des lacunes significatives dans un programme de collecte précis et important, et pour prendre des mesures au besoin. Même si cette initiative et l'examen des pressions sur les ressources qui est en cours (voir paragraphe 28.315) contribuent à la surveillance du rendement de la communauté dans son ensemble, il serait bon, à notre avis, d'envisager l'établissement de mécanismes systématiques et permanents qui permettraient aux organismes de collecte de faire montre des résultats obtenus par rapport aux attentes convenues.

Le contrôle et la responsabilisation des ministres ont été renforcés à la Défense nationale et au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

28.319 Pour renforcer le contrôle et la responsabilisation du ministre, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a regroupé en un seul et même document toutes les pratiques et procédures de gestion des activités du renseignement étranger. Le ministre des Affaires étrangères a approuvé ce document à la fin de 1996. Nous croyons que ce document pourrait, dans l'avenir, constituer le fondement d'examens ou de vérifications périodiques qui garantiraient au Ministre que les mécanismes fonctionnent comme prévu.

28.320 La Défense nationale a pris certaines mesures en vue de renforcer le contrôle et la responsabilisation du Ministre à l'égard de ses activités de renseignement. Le directeur général du Soutien du renseignement, de concert avec le juge-avocat général, a préparé un tableau des autorités responsables des activités de renseignement qui décrit toutes les activités de collecte du Ministère, leur fondement juridique et l'autorité approbatrice. Cette ébauche doit être approuvée par le sous-ministre et par le chef d'état-major de la Défense nationale; toutefois, les fonctionnaires du Ministère prévoient que le ministre examinera et approuvera le document avant la fin de 1998.

Cadre législatif pour le Centre de la sécurité des télécommunications

28.321 Le gouvernement n'a pas encore donné directement suite à notre observation selon laquelle il pourrait être valable de prévoir un cadre législatif pour le Centre de la sécurité des télécommunications. Des recommandations semblables ont aussi été formulées par le commissaire à la protection de la vie privée, en 1996, et par le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, en 1997. Les représentants de la communauté nous ont dit qu'aucune décision n'avait encore été prise sur la façon de répondre à ces recommandations.

28.322 À la demande du coordonnateur de la sécurité et du renseignement, le Centre de la sécurité des télécommunications a entrepris, en 1997, un projet sur le mandat et sur les pouvoirs en vue de clarifier et d'améliorer ses cadres redditionnel et stratégique. Le projet est notamment conçu pour renforcer la régie et pour établir un lien redditionnel plus serré entre le chef du Centre et le ministre. Les représentants du Centre ont signalé que le cadre redditionnel qui découlerait de ce projet pourrait constituer l'un des éléments utiles à l'élaboration d'une loi, si le gouvernement retenait cette option.

Des plans sont en cours pour que des examens de conformité soient effectués au Centre de la sécurité des télécommunications

28.323 Le Centre de la sécurité des télécommunications a établi un cadre stratégique qui facilitera les examens futurs et il se prépare à effectuer d'autres examens de conformité touchant ses politiques internes. Un nouveau poste, celui de directeur des Services d'examen, a été créé et récemment pourvu. L'une des premières tâches du directeur sera d'actualiser le plan d'examen du Centre, ce qui comportera une révision des priorités.

28.324 Nous remarquons aussi que le commissaire du Centre, nommé en juin 1996 pour un mandat de trois ans, a travaillé depuis son entrée en service à l'examen des activités de l'organisation afin de déterminer si celles-ci sont conformes aux lois applicables. Au cours de cette période, le commissaire a rendu publics deux rapports annuels et soumis un certain nombre d'autres rapports au ministre de la Défense nationale.

Les relations entre le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et le Parlement se sont améliorées

28.325 Le Sous-comité sur la sécurité nationale n'a pas été reconstitué par la présente législature. De nouvelles relations sont en train de s'établir entre le Parlement et le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité. Dans ce contexte, nous avons été informés que les comparutions des membres et des représentants du Comité devant les comités parlementaires se sont bien déroulées, tant pour ce qui est du ton que des relations.

Les relations de travail entre le Service canadien du renseignement de sécurité et l'inspecteur général du Service sont surveillées

28.326 Même si le poste d'inspecteur général est actuellement vacant, nous avons remarqué qu'au cours des deux dernières années, le solliciteur général, le sous-solliciteur général, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité et l'inspecteur général ont eu des entretiens sur les relations en général. De plus, même si l'inspecteur général fournit des avis indépendants au solliciteur général, on nous a dit que les hauts fonctionnaires du gouvernement surveillent régulièrement les relations et les dispositions de travail.

La mesure du rendement au Centre de la sécurité des télécommunications et au Service canadien du renseignement de sécurité s'est améliorée

28.327 Un centre de responsabilité pour la planification, la politique et la mesure du rendement en matière d'activité de renseignement sur les signaux (SIGINT) a été créé. De plus, on a commencé à élaborer des mesures de rendement et des indicateurs de succès dans le contexte du processus de planification opérationnelle pour 1998-1999. En outre, le Centre de la sécurité des télécommunications a continué à perfectionner le système en ligne de traitement des besoins et de la rétroaction de la clientèle qui a été implanté en 1996. Il a pu ainsi améliorer sa capacité de mesurer le rendement du programme SIGINT, y compris l'évaluation des contributions relatives des diverses sources à la qualité des renseignements tirés de SIGINT.

28.328 Les représentants du Service canadien du renseignement de sécurité nous ont dit que des indicateurs de rendement avaient été élaborés dans un certain nombre de secteurs, mais que certains aspects du rendement du Service ne sont pas faciles à mesurer. Le Service étudie actuellement les moyens d'établir des liens significatifs entre les indicateurs de rendement et les coûts de fonctionnement.

Agriculture et Agroalimentaire Canada - Le Programme des paiements de transition pour le grain de l'Ouest - 1996, chapitre 28

Vérificateur général adjoint : Don Young
Directeur principal : Neil Maxwell

Contexte

28.329 Le Programme des paiements de transition pour le grain de l'Ouest a versé 1,6 milliard de dollars aux propriétaires de terres agricoles des Prairies en dédommagement pour la baisse de la valeur des terres imputable à l'élimination, en 1995, de la subvention de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (subvention du Nid-de-Corbeau). La décision de mettre un terme à cette subvention de longue date s'inscrivait dans le cadre d'un changement important de la politique du gouvernement visant une réforme du système du transport du grain de l'Ouest. La conception et l'administration du Programme avaient été confiées à Agriculture et Agroalimentaire Canada.

28.330 Au moment de la vérification, le Ministère avait réuni et traité suffisamment de données pour permettre à 209 887 propriétaires fonciers de toucher un paiement provisoire équivalant à environ 71 p. 100 du montant total prévu selon le Programme. Celui-ci est maintenant terminé et le dernier paiement a été versé au cours de l'exercice 1996-1997.

28.331 En 1996, nous avons constaté que les paiements étaient calculés conformément à la loi et aux règlements habilitants du Programme. Nous avons également remarqué que le Ministère multipliait les efforts pour veiller à ce que les paiements soient versés en temps opportun. Nous avons en outre effectué un examen restreint des principaux contrôles internes qui régissent le processus de paiement. Rien, au cours de cet exercice, n'a indiqué l'existence de problèmes dignes de mention en ce qui concerne les paiements.

Étendue

28.332 Les objectifs de notre suivi de 1998 étaient de déterminer l'état d'avancement des mesures prises pour donner suite à nos recommandations de 1996 et de signaler tout autre aspect important qui a retenu notre attention.

Conclusion

28.333 En général, le Ministère a pris les mesures appropriées pour suivre nos recommandations concernant la surveillance et l'évaluation des répercussions du Programme des paiements de transition pour le grain de l'Ouest et de la fin de la subvention du Nid-de-Corbeau. Dans les circonstances, l'approche qu'il a retenue est raisonnable, mais nous encourageons le Ministère à fixer une date plus rapprochée que 2007 pour évaluer les changements. En outre, nous l'invitons à envisager un élargissement du champ de son évaluation pour inclure les répercussions sociales et environnementales du Programme.

Observations

28.334 Nous avons fait deux recommandations fondées sur les constatations de notre vérification de 1996. En premier lieu, nous avons recommandé que le Ministère procède à une évaluation du Programme de manière à en tirer des leçons pour les futurs programmes et à en évaluer les répercussions, souhaitées et non souhaitées. Le Ministère a satisfait à une partie des exigences de cette recommandation en effectuant une étude des leçons tirées de la mise en oeuvre du programme. Cette étude, terminée à la fin de 1996, a révélé que l'administration du programme se comparait favorablement aux meilleures pratiques en ce qui avait trait à la mise en oeuvre, à une saine gestion financière et à la qualité du service aux clients. Le Ministère est fier de sa réussite et il a fait circuler des copies de l'étude au sein de son organisation et dans d'autres ministères fédéraux.

28.335 En second lieu, nous avons aussi recommandé, en 1996, que le Ministère évalue l'orientation des changements à long terme, changements qui étaient non seulement associés à la diversification des cultures et au développement d'industries de transformation à valeur ajoutée mais prévisibles à la suite de modifications apportées au secteur du transport dans l'Ouest canadien. Le Ministère donne actuellement suite à cette recommandation en exerçant une surveillance dans quatre secteurs : la valeur comparative des terres aux États-Unis et au Canada, l'investissement dans les exploitations agricoles tel que mesuré par Statistique Canada, le niveau de diversification des cultures par rapport à la culture traditionnelle des céréales et des graines oléagineuses et la collecte d'information sur certains investissements dans l'industrie de transformation à valeur ajoutée. Les représentants du Ministère prévoient continuer à exercer une surveillance jusqu'en 2007, date à laquelle ils comptent analyser l'étendue des changements survenus en ce qui a trait à la diversification, aux industries de transformation à valeur ajoutée et à la valeur des terres et faire ensuite rapport à ce sujet.

28.336 Nous avons demandé aux représentants du Ministère la raison pour laquelle ce rapport ne pouvait pas être produit plus tôt. Ils ont répondu qu'il fallait du temps pour que les changements attendus se produisent. Ils ont également déclaré qu'il était possible de présenter un rapport avant la date prévue, en fonction d'une période d'évaluation plus courte, mais qu'il n'y avait pas de demande manifeste à cet effet. Les représentants nous ont dit qu'ils avaient

l'intention, dans l'intervalle, d'utiliser l'information accumulée pour modifier éventuellement la politique fédérale sur le grain.

28.337 Le Ministère, qui a effectué une étude sur les leçons tirées, surveille les répercussions économiques à long terme mais n'évalue pas pleinement les répercussions du programme, souhaitées ou non. La plupart des éléments économiques que nous prévoyions trouver dans une telle évaluation, notamment les changements touchant la valeur des terres, font partie de la surveillance à long terme déjà mentionnée. Toutefois, bon nombre des répercussions non souhaitées que le Programme et l'élimination de la subvention du Nid-de-Corbeau pourraient entraîner ne sont pas d'ordre économique, mais environnemental et social et ne font pas partie du régime de surveillance. Les représentants du Ministère nous ont déclaré qu'ils seraient prêts à élargir le champ de leur étude pour intégrer la surveillance des changements de nature sociale et environnementale. Ils ont ajouté qu'il serait difficile, dans la pratique, d'attribuer les changements à des politiques et à des programmes donnés du gouvernement fédéral et, en particulier, d'établir un lien direct avec le Programme des paiements de transition pour le grain de l'Ouest et avec l'élimination de la subvention du Nid-de-Corbeau.

Patrimoine canadien - Parcs Canada - La protection du patrimoine naturel du Canada - 1996, chapitre 31

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directrice principale : Ginette Moreau

Contexte

28.338 Notre suivi avait pour objet d'examiner les mesures correctives prises par Parcs Canada et les progrès accomplis par cet organisme en ce qui a trait aux 14 recommandations contenues dans le chapitre 31 de notre rapport de novembre 1996. L'objectif de ce suivi consistait à établir si les mesures prises avaient permis de corriger les lacunes cernées dans la vérification de 1996 ou si la correction est en cours. Les principales questions soulevées en 1996 concernaient les systèmes de planification et de gestion des parcs nationaux existants, et plus particulièrement la protection de l'intégrité écologique et la création de parcs nationaux et d'aires marines de conservation en vue d'achever le réseau d'aires protégées du Canada.

Étendue

28.339 Nous avons examiné le rapport d'étape du 30 juin 1997 que Parcs Canada a soumis au Comité permanent des comptes publics. Nous avons également pris en compte l'information pertinente obtenue de Parcs Canada et interrogé ses représentants à Ottawa et dans les régions.

Conclusion

28.340 Depuis la vérification de 1996, Parcs Canada a fait des progrès en ce qui concerne la mise en oeuvre de nos recommandations, démontrant qu'il était désireux d'examiner ses activités et de recentrer sa gestion. Toutefois, bien qu'il ait simplifié son organisation et ses opérations et élaboré des plans détaillés pour régler les questions en suspens, il faudra tout de même attendre de voir comment ces efforts seront déployés au niveau des parcs. Aucun parc

n'a été créé depuis notre vérification de 1996, mais les travaux se poursuivent en vue d'achever le réseau de parcs nationaux. Toutefois, il semble de plus en plus évident que cela ne sera pas possible pour l'an 2000. Bien que des travaux soient en cours pour implanter des aires marines de conservation, Parcs Canada n'en a créé aucune depuis 1990.

Observations

Parcs Canada trace la voie de son avenir

28.341 Préparé par un groupe de travail indépendant, le rapport intitulé *Banff-Vallée de la Bow : À l'heure des choix* a été publié en octobre 1996. Le rapport a eu une incidence sur la gestion du parc national Banff et il est à espérer qu'il influera aussi sur la manière dont tous les parcs nationaux seront gérés dans le futur. Au moment de la présentation du rapport, la ministre a confirmé le mandat de Parcs Canada, tel que formulé dans la *Loi sur les parcs nationaux* et dans le document intitulé *Principes directeurs et politiques de gestion,* en déclarant que l'organisme continuera d'accorder la toute première importance à la nature et à l'intégrité écologique dans la gestion de l'utilisation du parc par les visiteurs.

28.342 Le Plan directeur du parc national Banff a été diffusé en avril 1997. Dans le message qu'elle livre en préface, la ministre indique que le Plan intègre bon nombre des recommandations du rapport *Banff-Vallée de la Bow* et qu'il « définit notre plan d'action pour le XXIe siècle » et « traduit le modèle que pourraient suivre tous nos parcs ». Nous croyons que Parcs Canada aurait avantage à tenir compte dès que possible des recommandations de ce rapport dans le plan de gestion d'autres parcs.

28.343 Le *Rapport sur l'état des parcs de 1997* , publié en juillet 1998, contient une information beaucoup plus détaillée et valable sur la situation des parcs nationaux au Canada que le rapport de 1994. Le Canada compte 38 parcs nationaux et trois aires marines de conservation. Selon le Rapport de 1997, l'intégrité écologique de 30 parcs nationaux est menacée et, dans le cas de 13 parcs nationaux, cette tendance s'est accentuée au cours des dernières années. De plus, on a recensé 22 parcs où des sources externes ont causé des impacts environnementaux graves ou très importants. Le Rapport donne peu d'information sur les aires marines de conservation existantes et sur les progrès qui ont été accomplis en ce qui concerne la création de nouvelles aires.

28.344 Nous avons constaté que les deux rapports précédents sur l'état des parcs avaient été présentés en 1990 et en 1994 respectivement. Nous invitons Parcs Canada à respecter l'obligation qu'il a de produire son rapport tous les deux ans conformément à la *Loi sur les parcs nationaux* .

L'amélioration de la collecte et de l'exploitation des données biophysiques et de l'information sur l'utilisation des lieux par les visiteurs est une condition préalable pour ce qui est de la protection et de la gestion futures des parcs nationaux

28.345 Nous croyons que, dans le cas des parcs nationaux, Parcs Canada reconnaît davantage l'importance des bases de données biophysiques et des renseignements sur l'utilisation des lieux par les visiteurs. Cependant, nous avons constaté que la qualité et la quantité de l'information contenue dans ces bases de données variaient selon les parcs. Le niveau des efforts déployés pour recueillir les données dépend actuellement dans une large mesure des ressources dont disposent les directeurs des parcs. Parcs Canada devra accorder pour tous ses parcs une plus grande priorité à l'acquisition, à la mise à jour et à l'analyse de l'information

qui se trouve dans les bases de données. Cette démarche facilitera le choix d'indicateurs d'intégrité écologique de même que l'élaboration de programmes de surveillance appropriés.

28.346 Le rapport *Banff-Vallée de la Bow* indique qu'il est nécessaire de gérer l'utilisation par les visiteurs des parcs ou des zones particulières où l'intégrité écologique est menacée ou susceptible de l'être. La décision d'agir et la justification d'un contrôle de l'accès aux parcs se fondent sur une série de données de référence établies d'après des bases de données fiables, ces références pouvant être utilisées pour mesurer les changements et mieux évaluer les impacts. Sans ces références, les dommages causés à l'intégrité écologique d'un site pourraient passer inaperçus jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour y remédier.

28.347 En dépit des efforts qu'il a déployés pour préparer, entre autres choses, des indicateurs d'intégrité écologique, Parcs Canada n'a pas réussi à empêcher l'intensification des menaces, tant externes qu'internes, qui pèsent sur l'intégrité écologique de la plupart des parcs nationaux. Bien que le gouvernement se soit engagé à créer un comité mixte d'experts pour examiner la performance globale du réseau des parcs nationaux en matière de protection de l'intégrité écologique, aucune mesure n'a encore été prise jusqu'ici.

Les plans de gestion des parcs doivent être mis à jour rapidement et les composantes relatives à l'intégrité écologique doivent être élaborées

28.348 En septembre 1998, 16 parcs nationaux n'avaient pas encore de plans de gestion à jour. Parcs Canada nous informe qu'il s'occupe en priorité de cette lacune et nous l'encourageons à corriger la situation le plus tôt possible.

28.349 À ce jour, seulement 21 parcs nationaux ont préparé des énoncés d'intégrité écologique ou des ébauches de tels documents. Dans son rapport intitulé *Énoncés d'intégrité écologique pour les parcs nationaux : Guide de rédaction* , Parcs Canada s'est engagé à terminer tous les énoncés des parcs au plus tard en juin 1998. Après révision, l'organisme a reporté cette échéance à mars 1999. Des délais supplémentaires pourraient être coûteux à long terme aussi bien en ce qui a trait à la protection des parcs nationaux qu'à la crédibilité de Parcs Canada auprès du public.

28.350 Selon l'information que nous avons obtenue des différents parcs, les dirigeants de 27 parcs nationaux déclarent qu'ils ont mis en place des programmes complets ou partiels de surveillance de l'intégrité écologique. Les directions d'au moins sept de ces parcs ont mis en oeuvre des programmes de surveillance sans avoir préparé au préalable un énoncé d'intégrité écologique. Leurs programmes de surveillance reposent plutôt sur des plans de gestion et sur des plans de conservation des écosystèmes déjà approuvés. Nous nous attendons à ce que la préparation d'énoncés d'intégrité écologique permette une application plus uniforme des programmes de surveillance dans toutes les parties du réseau des parcs nationaux.

L'établissement de parcs nationaux et d'aires marines de conservation demeure une priorité

28.351 Le 25 novembre 1992, le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux et territoriaux ont signé l' *Engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées* en vertu duquel ils se sont engagés à tout mettre en oeuvre pour terminer leurs réseaux d'aires protégées représentatives d'ici l'an 2000. Le réseau des parcs nationaux vise à représenter chacune des 39 régions naturelles du pays par un parc national. Cinq des 15 régions naturelles non représentées à ce jour n'ont pas encore identifié un site préféré, bien que

l'on ait sélectionné plusieurs sites potentiels. Selon les représentants de Parcs Canada, il est difficile de faire une telle sélection parce qu'il faut pour cela conclure une entente avec des gouvernements provinciaux ou territoriaux et, dans certains cas, des groupes autochtones et autres parties intéressées. Cette situation limite sérieusement les mesures que peut prendre Parcs Canada pour achever le réseau de parcs nationaux d'ici l'an 2000.

28.352 En 1996, nous avons recommandé que Parcs Canada mette à jour et communique son plan du réseau des parcs nationaux de même que son plan d'action pour achever ce réseau. Le plan du réseau a été mis à jour en février 1997, mais nous avons appris qu'il n'y aurait pas de plan d'action officiel. Le *Rapport sur l'état des parcs* publié en 1997 donne quelques indications quant aux mesures qui sont prises pour achever le réseau. Parcs Canada a l'intention de créer quatre aires marines de conservation au cours des cinq prochaines années. Toutefois, il n'existe aucun plan d'action à cet effet et aucun ne sera préparé. Il semble que Parcs Canada établisse ses priorités au cas par cas, selon la volonté de procéder de ses partenaires. Nous croyons qu'une approche plus proactive est nécessaire.

28.353 En réponse à notre vérification de 1996, Parcs Canada a déclaré que, conformément à l'orientation donnée par le gouvernement, il continuera à créer des parcs nationaux qui appartiennent à tous les Canadiens et qui sont gérés au nom de tous les Canadiens. En fait, la *Loi sur les parcs nationaux* précise que toutes les terres destinées à des parcs nationaux doivent appartenir au gouvernement fédéral. Nous craignons que cette exigence n'empêche la représentation de toutes les régions naturelles dans le réseau des parcs nationaux. Si des mesures ne sont pas bientôt prises, les terres ciblées ou potentielles pourraient être exploitées, et il est peu probable qu'il soit alors possible, pour le Canada ou pour d'autres niveaux de gouvernement, d'atteindre les objectifs fixés déjà diffusés. Pour cette raison nous recommandons de nouveau que Parcs Canada examine d'autres solutions pour s'assurer que toutes les régions naturelles sont représentées dans le réseau de parcs nationaux.

28.354 Parcs Canada a indiqué, dans son rapport d'étape du 30 juin 1997, que des modifications à la *Loi sur les parcs nationaux* étaient en voie de préparation afin que le gouvernement puisse ajouter de nouveaux parcs nationaux ou agrandir les parcs existants au moyen d'un processus législatif simplifié, sans qu'il soit nécessaire de présenter un projet de loi au Parlement. Bien qu'il ait pris cet engagement en 1994, les modifications législatives requises n'ont pas encore été soumises. Par conséquent, huit parcs nationaux canadiens ne sont toujours pas protégés en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux* .

Patrimoine canadien - Parcs Canada - La gestion des canaux historiques - 1996, chapitre 32

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directrice principale : Ginette Moreau

Contexte

28.355 En 1996, nous avons fait rapport sur la gestion des canaux historiques par Parcs Canada. Nous avons formulé un certain nombre d'observations concernant la reddition de comptes de même que la gestion stratégique, opérationnelle et rentable des canaux. Notre vérification de 1996, de même que le présent suivi, étaient axés sur la gestion du canal Rideau

et de la voie navigable Trent-Severn. Ces deux canaux représentent plus de 75 p. 100 des coûts de fonctionnement totaux des canaux et reçoivent la plupart des bateaux circulant dans les écluses.

Étendue

28.356 Nous avons examiné le rapport d'étape qu'a préparé Parcs Canada pour le Comité permanent des comptes publics. Nous avons aussi examiné la documentation à l'appui que nous a fournie Parcs Canada et nous avons eu des discussions avec ses représentants.

Conclusion

28.357 Depuis 1996, Parcs Canada a pris des mesures qui tiennent compte de certaines recommandations, bien que leur mise en application complète se fasse lentement. Nous avons constaté que Parcs Canada a rationalisé son organisation et qu'il a resserré les mécanismes redditionnels de son programme. Toutefois, la direction doit maintenir ses efforts en vue de réaliser les prévisions de recettes de Parcs Canada et continuer ainsi à amoindrir l'écart entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Parcs Canada doit continuer d'améliorer la qualité de l'information sur les coûts des services liés aux canaux et sur les besoins des clients. Une meilleure information appuiera les efforts de Parcs Canada pour promouvoir les valeurs patrimoniales et pourrait faire croître la demande de ses services.

Observations

Parcs Canada a introduit un processus de planification des affaires mieux intégré et axé sur les résultats

28.358 En 1996, nous avons constaté que les plans de gestion et les plans d'affaires du canal Rideau et de la voie navigable Trent-Severn ne constituaient pas une option réaliste pour l'avenir; ils ne contenaient pas d'objectifs opérationnels ni d'échéanciers particuliers dont la direction des canaux pourrait rendre compte. D'après notre suivi, Parcs Canada a introduit un nouveau processus de planification pour 1998-1999. Ce processus intègre des éléments importants à la planification des affaires, par exemple les plans de gestion, les énoncés sur la valeur commémorative et l'orientation stratégique de Parcs Canada.

28.359 Dans le processus de planification révisé, le plan de gestion a pour objet d'indiquer quelle orientation générale est donnée à la protection des richesses du patrimoine et à l'aménagement à long terme de chaque site. Le plan d'affaires annuel définit les mesures, les priorités et les ressources jugées nécessaires pour atteindre les objectifs. Depuis 1996, les plans de gestion du canal Rideau et de la voie Trent-Severn n'ont pas été modifiés et ne présentent donc pas encore, à notre avis, une option réaliste pour l'avenir. Les auteurs des nouveaux plans d'affaires des deux canaux constatent pour la première fois le besoin de mieux définir les objectifs et les activités connexes, mais les plans doivent encore être améliorés. En vertu du nouveau processus de planification, il est nécessaire que chaque site fasse l'objet d'un rapport annuel sur les progrès accomplis. Les premiers rapports annuels seront produits à la fin de l'exercice 1998-1999. Il nous est donc impossible actuellement d'évaluer tous les avantages qu'offre la présentation annuelle de l'information sur les résultats au regard des objectifs.

28.360 La toute dernière réorganisation de Parcs Canada lui a permis de clarifier son régime redditionnel et d'établir un lien redditionnel direct entre la haute direction responsable du canal

Rideau et de la voie navigable Trent-Severn, d'une part, et le sous-ministre responsable de Parcs Canada, d'autre part.

Parcs Canada doit réaffirmer sa stratégie de réduction des coûts de fonctionnement des canaux et d'accroissement de ses recettes

28.361 En 1966, nous avons observé que Parcs Canada avait fixé des objectifs particuliers de production de recettes et de réduction des coûts pour le canal Rideau et la voie Trent-Severn : les coûts de fonctionnement devaient être réduits de 3,2 millions de dollars de 1995-1996 à 1997-1998; les recettes devaient passer de 2 millions de dollars à 4,8 millions de dollars de 1995-1996 à 1998-1999.

28.362 Au cours de la période de trois ans, Parcs Canada a atteint l'objectif de réduction qu'il s'était fixé pour les coûts de fonctionnement mais il n'a pas encore atteint celui qu'il avait déterminé pour les recettes. À la fin de 1997-1998, les recettes n'avaient augmenté que de 793 000 $. Cependant, les recettes totales pour la voie Trent-Severn et le canal Rideau, qui correspondaient à 8,9 p. 100 des coûts de fonctionnement totaux en 1994-1995, correspondent maintenant à 16,6 p. 100 des coûts de fonctionnement totaux en 1997-1998.

28.363 Au cours de notre suivi, nous avons observé que, dans son plan d'affaires de 1998-1999, Parcs Canada avait adopté un objectif d'augmentation des recettes plus réaliste pour le canal Rideau et la voie Trent-Severn. Pour atteindre cet objectif, Parcs Canada doit continuer de définir clairement les mesures qu'il entend prendre pour réduire encore davantage l'écart entre les recettes et les coûts de fonctionnement.

28.364 En 1996, nous avons indiqué que Parcs Canada pourrait diminuer davantage ses coûts de fonctionnement et augmenter ses recettes. Par exemple, nous avons dit qu'il était nécessaire de songer à réduire les heures de service de certaines écluses de canal ou à fermer les écluses qui n'étaient pas utilisées fréquemment sur le canal Rideau et la voie Trent-Severn, cela afin d'obtenir une baisse des coûts de fonctionnement. Toutefois, Parcs Canada est déterminé à maintenir les heures de service des canaux jusqu'à l'an 2000 et à assurer la navigation sur l'ensemble du canal Rideau et de la voie Trent-Severn. Il considère qu'une partie de la valeur commémorative et historique des canaux repose sur le fait que les deux voies sont des réseaux de canaux appartenant au patrimoine construit, qu'ils sont entièrement opérationnels et qu'ils s'étendent sur plusieurs centaines de kilomètres.

28.365 Nous avons de plus observé, en 1996, que Parcs Canada considérait que le service des droits et privilèges relatifs aux biens immobiliers constituait une source importante de nouvelles recettes, et que ces droits devaient être imposés sur une base de plein recouvrement des coûts. Parcs Canada doit encore introduire pleinement ces droits, et c'est en partie pourquoi l'organisme n'a pas encore atteint ses objectifs en ce qui concerne les recettes.

Parcs Canada doit être mieux informé sur les besoins des clients pour obtenir une hausse de la demande de services

28.366 Parcs Canada s'est engagé à promouvoir les valeurs patrimoniales et à faire progresser la demande pour ses divers services grâce à des initiatives de mise en valeur et à la création de partenariats avec les parties intéressées des secteurs privé et public. Nous sommes conscients du fait qu'une progression de la demande ne se traduit pas automatiquement par des recettes accrues pour Parcs Canada parce que certains des services sont liés directement à son mandat de protection et de présentation des biens culturels. Les droits imposés par Parcs Canada pour

ses services producteurs de recettes peuvent aussi avoir une incidence négative sur la demande. À notre avis, Parcs Canada devrait mieux comprendre les besoins de ses clients et l'élasticité de la demande pour ses services. On ne sait pas non plus très bien jusqu'à quel point les initiatives ponctuelles de commercialisation mises en place par Parcs Canada ainsi que ses discussions avec les parties intéressées ont obtenu du succès ou entraîné un accroissement de la demande de la part des plaisanciers ou des utilisateurs de la partie terrestre.

28.367 La compréhension des besoins de la clientèle constitue un élément important lorsqu'il s'agit de choisir des stratégies et des initiatives de commercialisation efficaces. Depuis 1996, Parcs Canada a quelque peu amélioré l'information relative aux visiteurs de la voie Trent-Severn et du canal Rideau. Nous estimons que l'information recueillie est insuffisante et que Parcs Canada doit détenir des renseignements plus pertinents et plus fiables sur ses visiteurs afin de pouvoir prendre des décisions de gestion et contribuer aux stratégies de commercialisation qui ont pour objet de faire croître la demande de services liés aux canaux.

28.368 Les directions des deux voies navigables sont à réexaminer leur stratégie de commercialisation. L'actuel plan du canal Rideau est dépassé et celui de la voie Trent-Severn, bien qu'il mentionne de nombreuses initiatives, n'indique pas clairement comment celles-ci seront implantées et qui en sera responsable. En outre, nous n'avons pu obtenir d'analyses ou de rapports faisant état des progrès ou du degré de succès des objectifs de l'un ou l'autre des plans de commercialisation. Nous croyons que, pour pouvoir infléchir sur la demande, les directions des deux voies navigables doivent encore adopter les stratégies de commercialisation les plus appropriées et déterminer les moyens de les appliquer le plus efficacement possible.

Une attention spéciale doit encore être accordée à la qualité de l'information financière

28.369 Parcs Canada doit obtenir une information plus fiable et plus détaillée sur les coûts de tous ses services. Cette information l'aidera à cerner les secteurs où il est possible de réaliser d'autres économies ou des gains d'efficience ainsi qu'à établir des droits justes et équitables.

28.370 La qualité de l'information sur les coûts des divers services liés aux canaux, notamment la navigation, la gestion de l'eau et la lutte contre les inondations, ne s'est pas améliorée depuis 1996. Ce manque de renseignements empêche Parcs Canada de déterminer avec exactitude les coûts de ses services et de prendre des décisions éclairées sur la réduction ou le recouvrement des coûts, décisions qui pourraient se traduire par de nouvelles baisses. Le 1er avril 1998, le ministère du Patrimoine canadien a mis en place un nouveau Système intégré des finances et du matériel, mais les gestionnaires responsables du canal Rideau et de la voie navigable Trent-Severn n'ont pas encore bénéficié des avantages supérieurs que ce système est censé procurer en ce qui a trait à l'information sur les coûts.

28.371 Le manque d'information sur les coûts a aussi un effet direct sur la capacité de Parcs Canada d'analyser tant les avantages possibles pour les secteurs public et privé que l'établissement de droits justes et équitables. Comme nous l'avons mentionné en 1996, il est essentiel de déterminer avec exactitude le coût des services qu'offre Parcs Canada et d'identifier les principaux bénéficiaires pour être en mesure d'établir un barème de droits d'utilisation qui soit équitable à la fois pour les particuliers qui en retirent des avantages personnels et pour les contribuables. Nous avons recommandé que Parcs Canada effectue une analyse rigoureuse des avantages que les réseaux de canaux procurent aux secteurs public et privé, de sorte que l'établissement d'un barème de droits d'utilisation soit adéquatement fondé. Une telle analyse n'a pas encore été effectuée.

28.372 Parcs Canada a adopté en mai 1998 une *Politique sur les recettes de Parcs Canada* . Cette politique contient une définition de ce que Parcs Canada considère être un avantage pour les secteurs public ou privé et fait le lien entre les droits, l'établissement des prix et les objectifs de recouvrement des coûts. Elle exige que les propositions relatives au barème de droits soient soumises dans le cadre du nouveau processus d'établissement de plan d'affaires à compter de 1999-2000, soit avant le début des consultations publiques. Nous croyons que cette nouvelle politique est une première étape satisfaisante et que, combinée à une information améliorée sur les coûts fournie par le Système intégré des finances et du matériel, elle devrait aider Parcs Canada à prendre des décisions plus éclairées.

Revenu Canada et le ministère des Finances - La taxe sur les produits et services - Remboursement pour habitations neuves et « fourniture à soi-même » - 1996, chapitre 36

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : James Ralston

Contexte

28.373 Notre chapitre de 1996 portait sur l'administration du programme de remboursement de la taxe sur les produits et services (TPS) pour habitations neuves et les règles relatives à la « fourniture à soi-même » dans le cas des immeubles d'habitation à logements multiples. Nous avons aussi examiné comment Revenu Canada et le ministère des Finances répondaient aux risques d'inobservation ou aux difficultés concernant l'atteinte des objectifs du programme.

Nous avons fait au ministère des Finances et à Revenu Canada les recommandations suivantes :

- effectuer une évaluation du programme de remboursement pour habitations neuves;
- évaluer la politique de Revenu Canada concernant la divulgation volontaire;
- se tenir au courant de la jurisprudence concernant les « propriétaires-occupants à répétition ».

Les autres recommandations que nous avons faites à Revenu Canada étaient les suivantes :

- déterminer si le Ministère faisait suffisamment de vérifications de constructeurs à l'échelle nationale;
- envisager la possibilité d'entreprendre un projet de vérification national en vue de régler le problème de l'inobservation des règles de la fourniture à soi-même;
- s'assurer que des renseignements fiables et pertinents sont disponibles au moment opportun pour la gestion du programme de remboursement pour habitations neuves;
- informer les constructeurs des normes minimales en matière de diligence raisonnable pour la détermination de l'admissibilité au remboursement pour habitations neuves lorsque ces mêmes constructeurs acceptent que des acheteurs leur cèdent leur remboursement.

Selon les dossiers de Revenu Canada, des paiements de 303 millions de dollars, de 338 millions de dollars et de 420 millions de dollars ont été versés au titre du programme de remboursement pour habitations neuves pour les exercices terminés respectivement les 31 mars 1996, 1997 et 1998.

Étendue

28.374 Notre suivi a surtout consisté en un examen des rapports d'étape préparés par Revenu Canada en juin et en juillet 1998 au sujet des mesures prises pour donner suite aux recommandations de 1996. Nous avons également examiné les documents à l'appui et mené des entrevues à Revenu Canada et au ministère des Finances pour discuter des mesures prises et pour les évaluer.

Conclusion

28.375 Revenu Canada a pris des mesures pour donner suite à de nombreuses recommandations que nous avons formulées en 1996. Il a apporté des changements à sa politique de divulgation volontaire pour encourager les inscrits aux fins de la TPS à se faire connaître et à corriger leurs comptes. Les résultats de l'évolution de la jurisprudence concernant les propriétaires-occupants à répétition révèlent qu'il ne sera peut-être pas nécessaire de modifier la *Loi sur la taxe d'accise* .

28.376 Il reste des travaux à terminer dans certains secteurs. Revenu Canada a amélioré son système de traitement et d'établissement des rapports pour le programme de remboursement pour habitations neuves, mais d'autres améliorations ne sont pas encore terminées. Les projets conçus pour assurer un nombre suffisant de vérifications des constructeurs à l'échelle nationale n'étaient pas encore en place au moment de notre suivi. De même, l'examen proposé par Revenu Canada pour évaluer l'opportunité d'un projet national de vérification et régler ainsi le problème de l'inobservation des règles de la fourniture à soi-même n'avait pas encore été entrepris. Le Ministère nous a informés de son intention de mettre en marche les projets qui lui permettraient d'assurer un nombre suffisant de vérifications des constructeurs et de régler le problème de l'inobservation des règles de la fourniture à soi-même avant la fin de septembre 1998.

28.377 Le ministère des Finances et Revenu Canada n'ont pas prévu évaluer le programme de remboursement pour habitations neuves. Revenu Canada a aussi indiqué que, à son avis, les normes actuelles en matière de diligence raisonnable étaient suffisantes pour les constructeurs qui acceptaient que des acheteurs leur cèdent leur remboursement.

Observations

Évaluation de programme

28.378 D'après une analyse préliminaire du marché de l'habitation effectuée à la suite de la mise en oeuvre de la TPS, le ministère des Finances ne croit pas qu'une évaluation du programme de remboursement pour habitations neuves est justifiée. Quant à Revenu Canada, il continuera à évaluer l'efficacité du programme en se tenant au courant de la jurisprudence et en consultant le ministère des Finances et les principales parties intéressées.

Divulgation volontaire

28.379 Par suite de la révision des politiques qui avait pour but d'élaborer une politique de divulgation harmonisée pour l'impôt sur le revenu et la TPS, Revenu Canada a éliminé la pénalité de six pour cent pour les contribuables qui se faisaient volontairement connaître en vue de corriger leurs comptes de TPS. Revenu Canada est d'avis que cette mesure incitera les inscrits aux fins de la TPS à se faire connaître et à corriger volontairement toute erreur de déclaration. De plus, le Ministère nous a informés qu'il avait mis au point un système de suivi des déclarations volontaires de la TPS. Revenu Canada envisage d'apporter d'autres modifications à la politique de divulgation volontaire. Toutefois, certains des changements proposés étant liés à des mesures d'observation prises par les administrations fiscales provinciales, le Ministère consulte les provinces.

Suivi de la jurisprudence concernant les propriétaires-occupants à répétition

28.380 Dans notre chapitre de 1996, nous avons dit craindre qu'une disposition de la *Loi sur la taxe d'accise,* dont l'objet est d'assurer un traitement équitable aux constructeurs professionnels non constitués en société qui construisent des maisons à titre de résidence personnelle, soit utilisée par de petits entrepreneurs qui construisent des maisons en vue de les revendre sans payer de TPS. L'expression « propriétaire-occupant à répétition » a été créée pour désigner les personnes engagées dans de telles activités. Nous avons recommandé à Revenu Canada et au ministère des Finances de continuer à suivre l'évolution de la jurisprudence afin de déterminer si le libellé de la *Loi sur la taxe d'accise* constitue un problème technique qu'il faudrait régler par voie de modification législative.

28.381 Depuis 1996, la majorité des cas de propriétaires-occupants à répétition qui ont été examinés par les tribunaux, y compris les résultats de l'examen judiciaire par la Cour fédérale d'appel en juillet 1997, ont été réglés en faveur de Revenu Canada. Par conséquent, le Ministère estime qu'il ne sera probablement pas nécessaire de modifier la *Loi sur la taxe d'accise* par voie législative.

Le nombre de vérifications des constructeurs est suffisant

28.382 Revenu Canada nous a informés qu'il prend des mesures pour s'assurer que le nombre de vérifications de constructeurs est suffisant. Des améliorations apportées récemment au système d'évaluation des risques du Ministère permettront de repérer plus facilement les dossiers de TPS à risque, y compris ceux du secteur de la construction. De plus, l'information relative aux remboursements pour habitations neuves qui sont cédés à des constructeurs servira d'outil supplémentaire dans la sélection des cas. Le Ministère a prévu envoyer cette information à ses bureaux des services fiscaux avant la fin de septembre 1998 afin qu'elle soit utilisée pour le choix et la mise en marche des projets. Comme les projets n'avaient pas démarré au moment de notre suivi, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer l'incidence de cette initiative.

Projet sur les règles de la fourniture à soi-même

28.383 L'examen que Revenu Canada devait entreprendre pour étudier l'opportunité d'un projet national de vérification en vue de régler le problème de l'inobservation des règles de la fourniture à soi-même, applicables aux constructeurs d'immeubles d'habitation à logements multiples, a été retardé. Toutefois, le Ministère nous a informés qu'il recommanderait à tous les bureaux des services fiscaux, avant la fin de septembre 1998, d'entreprendre des projets concernant l'application des règles de la fourniture à soi-même. Comme les projets n'avaient

pas été amorcés au moment de notre suivi, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer l'incidence de cette initiative.

Information de gestion

28.384 Certains changements ont été apportés au système de traitement et d'établissement de rapports pour le programme de remboursement pour habitations neuves de Revenu Canada, de sorte que certaines statistiques nationales sont désormais préparées régulièrement. L'information permettant de déterminer l'acheminement du travail, notamment les raisons pour lesquelles les demandes sont rejetées, ne se trouve pas encore dans le système. Les améliorations devant permettre au système de produire de l'information supplémentaire n'ont pas été entreprises parce que les ressources de programmation sont limitées.

Orientations aux constructeurs qui acceptent que des acheteurs leur cèdent leur remboursement

28.385 Revenu Canada ne croit pas qu'il est nécessaire de fournir des orientations supplémentaires en matière de diligence raisonnable aux constructeurs qui acceptent que des acheteurs leur cèdent leur remboursement pour habitations neuves. Le Ministère trouve suffisant de maintenir les pratiques que nous avons observées au moment de notre vérification de 1996. Selon ces pratiques, non seulement le Ministère travaille avec des associations industrielles afin d'améliorer la diffusion des renseignements et la compréhension des règles d'admissibilité des acheteurs aux remboursements pour habitations neuves, mais il fournit également des rappels aux constructeurs.

Revenu Canada - L'application de la Loi de l'impôt sur le revenu aux grandes sociétés - 1996, chapitre 37

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Jamie Hood

Contexte

28.386 Dans notre vérification de 1996 du programme des dossiers importants de Revenu Canada, nous avons formulé un certain nombre d'observations et de recommandations au sujet des lacunes dans la loi, de la façon dont les vérificateurs sélectionnent les points à vérifier, des retards des vérifications, de la communication des résultats des vérifications et de certains problèmes de ressources humaines.

Étendue

28.387 Notre suivi de 1998 a comporté un examen des rapports d'étape préparés par Revenu Canada sur les progrès réalisés au regard de nos recommandations de 1996. Nous avons aussi examiné la documentation à l'appui que le Ministère nous a fournie et nous avons eu des discussions avec ses fonctionnaires.

Conclusion

28.388 Revenu Canada a pris des mesures pour donner suite à plusieurs de nos recommandations. Toutefois, il reste beaucoup à faire et nous craignons que les problèmes recensés en 1996 se posent toujours en raison du temps que l'on prend pour les régler.

Observations

Recours à des politiques administratives pour pallier des lacunes dans la loi

28.389 En 1996, nous avons recommandé à Revenu Canada de continuer à avoir des entretiens avec le ministère des Finances de sorte que les modifications législatives correspondant aux politiques administratives approuvées puissent être recommandées plus tôt au Parlement. Nous remarquons, en 1998, que les deux ministères se consultent régulièrement sur de telles questions.

28.390 Pour ce qui est des deux politiques administratives particulières que nous avons mentionnées dans le chapitre de 1996, aucune recommandation de modification législative n'a encore été présentée au Parlement. Cela est particulièrement inquiétant pour ce qui est de la déductibilité des intérêts, étant donné que la politique administrative ne reflète pas pleinement la loi telle qu'elle est interprétée par les tribunaux.

28.391 La deuxième politique administrative traitait du recours aux pertes au sein d'un groupe de sociétés. Le Comité technique de la fiscalité des entreprises du ministre des Finances a soulevé cette question dans son rapport et le ministère des Finances procède actuellement à l'étude de ce rapport.

Les pratiques de vérification et la présentation des résultats du programme doivent faire l'objet d'autres améliorations

28.392 Sélectionner les bons points à vérifier est un élément clé du succès. En 1996, nous avons signalé à Revenu Canada plusieurs possibilités d'aider ses vérificateurs à améliorer le processus qu'ils utilisent pour sélectionner les points à vérifier et de fournir à la direction l'assurance que les secteurs où le risque d'inobservation est le plus élevé sont examinés. Le Ministère a diffusé des directives à ce sujet plus tôt cette année et il projette d'en diffuser d'autres. Toutefois, il faudra un certain temps pour que l'information contenue dans les directives soit reflétée dans la façon dont les vérificateurs font leur travail. Nous encourageons le Ministère à diffuser les autres directives le plus rapidement possible et à fournir la formation appropriée à ses vérificateurs, de sorte que les méthodes recommandées soient bien comprises et bien appliquées.

28.393 En 1996, nous avons remarqué que le Ministère disposait d'un plan d'action en vue de réduire le délai entre l'établissement de la cotisation initiale et la vérification. Le Ministère continue d'apporter des améliorations dans ce secteur.

28.394 Il est important de présenter au Parlement une information complète sur les résultats du programme. En 1996, nous avons recommandé à Revenu Canada de compléter les renseignements qu'il communique au Parlement relativement aux résultats du programme des dossiers importants en y ajoutant des données sur les impôts réellement exigés ou remboursés, ainsi que sur les appels interjetés par la suite. Nous reconnaissons que les documents budgétaires ont été modifiés depuis 1996. Toutefois, notre examen du *Rapport sur les plans et*

les priorités de Revenu Canada de 1998-1999 et de son *Rapport sur le rendement* de 1997-1998 révèle qu'il y a aujourd'hui moins d'information qui est communiquée au Parlement sur le programme des dossiers importants qu'en 1996. Nous sommes convaincus que le Ministère doit trouver, à l'intérieur de la nouvelle structure, des moyens de donner pleinement suite à notre recommandation de 1996.

Certains problèmes de ressources humaines subsistent

28.395 En 1996, nous avons formulé des observations sur un certain nombre de problèmes de ressources humaines qui créaient des barrières à l'obtention de meilleurs résultats au niveau du programme des dossiers importants; nous avons recommandé plusieurs améliorations. Dans nos travaux de suivi, nous avons constaté que le Ministère avait fait des progrès par rapport à nos recommandations, surtout grâce à l'équipe de conception du programme de dotation pour l'Agence des douanes et du revenu du Canada dont la création est proposée, même si la dotation des postes dans certaines régions continue de poser problème.

Chapitre 29

Autres observations de vérification

Table des matières

	Page
Points saillants	29-5
Introduction	29-7
Énergie atomique du Canada limitée	
Les questions qu'Énergie atomique du Canada limitée et le gouvernement du Canada n'ont pas encore réglées doivent l'être	29-8
Ministère des Finances	
Information communiquée au Parlement et aux Canadiens : la transparence et le *Rapport financier annuel* du gouvernement	29-11
Industrie Canada et Ressources naturelles Canada	
Inquiétudes au sujet du faible contrôle des ordinateurs prêtés aux employés pour le travail à la maison	29-14
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	
Il faut de toute urgence un plan global à long terme et à jour pour restaurer et rénover la Cité parlementaire, de même qu'un organisme consultatif impartial afin d'aider le Parlement et le gouvernement en leur fournissant des conseils sur le plan et les priorités des travaux	29-19
Revenu Canada	
Un régime fiscal équitable pour tous les Canadiens	29-26
Pièces	
29.1 Indicateurs de l'état des finances des gouvernements	29-12
29.2 Définir la Cité parlementaire (Cette pièce n'est pas disponible, voir le Rapport.)	29-20
29.3 Rôles et responsabilités des principales organisations intéressées dans la Cité	29-21
29.4 Événements clés qui ont conduit à l'élaboration d'un programme de construction à long terme pour la Cité parlementaire	29-22
29.5 Étude de cas — Cafétéria de l'édifice de l'Est, située dans l'aile construite en 1910	29-24

Autres observations de vérification

Points saillants

29.1 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.

29.2 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.

29.3 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.

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

- les questions qu'Énergie atomique du Canada limitée et le gouvernement du Canada n'ont pas encore réglées doivent l'être;
- la transparence et le *Rapport financier annuel* du gouvernement;
- inquiétudes au sujet du faible contrôle des ordinateurs prêtés aux employés pour le travail à la maison;
- le besoin urgent de se doter d'un plan global à long terme et à jour pour restaurer et rénover la Cité parlementaire;
- l'équité du régime fiscal canadien.

29.5 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

29.6 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.

29.7 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.

29.8 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.

Énergie atomique du Canada limitée

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directeur : Dale Shier

Les questions qu'Énergie atomique du Canada limitée et le gouvernement du Canada n'ont pas encore réglées doivent l'être

Même si le gouvernement a approuvé les budgets annuels de fonctionnement et d'investissement d'Énergie atomique du Canada limitée de chacune des trois dernières années, il n'a pas approuvé les plans d'entreprise quinquennaux de la société. Par conséquent, les résumés des plans d'entreprise connexes n'ont pas été déposés au Parlement. Il n'existe aucun autre cas où le plan d'entreprise d'une société d'État n'a pas été approuvé pendant trois ans. Dans les circonstances, le processus prévu dans la Loi sur la gestion des finances publiques *pour l'approbation des objectifs d'une société d'État et de ses stratégies en vue de les atteindre ne fonctionne pas pour EACL. De plus, les besoins du Parlement pour ce qui est d'une information actuelle sur les plans d'EACL, telle qu'elle est communiquée dans le résumé du plan d'entreprise, ne sont pas satisfaits aux termes de la Loi.*

Énergie atomique du Canada limitée et le gouvernement travaillent de pair pour régler les questions qui subsistent, y compris l'avenir des Laboratoires de Whiteshell et les responsabilités relatives aux déchets nucléaires. Le règlement de ces questions devrait donner lieu à un consensus sur les questions importantes et permettre à la société de gérer ses opérations à la lumière de ce consensus. À notre avis, il importe que ces démarches soient couronnées de succès.

Contexte

29.9 Dans le cadre de l'Examen des programmes, le gouvernement du Canada a examiné les activités d'Énergie atomique du Canada limitée (EACL) il y a environ deux ans. Cet examen est venu confirmer que le gouvernement appuyait EACL, mais il a donné lieu à une diminution du financement gouvernemental annuel des activités de recherche nucléaire de la société. En 1996-1997, la contribution annuelle du gouvernement à EACL se situait à environ 170 millions de dollars. Ce montant passera à environ 100 millions de dollars pour l'exercice 1998-1999.

29.10 Aux termes de l'Examen des programmes, il a été recommandé que la société mette l'accent sur les activités commerciales. Résultat : EACL a éliminé certaines activités de recherche qui ne sont pas rattachées à des produits commerciaux, comme les réacteurs nucléaires CANDU. La société a aussi amorcé un programme de restructuration pour réduire ses coûts de manière à pouvoir continuer de fonctionner avec le financement gouvernemental annuel réduit.

29.11 Même si l'Examen des programmes a focalisé sur le financement d'EACL par le gouvernement, d'autres questions restent à régler. Pour chacun des six derniers exercices terminés le 31 mars 1997, les vérificateurs des états financiers d'EACL ont exprimé des restrictions dans leurs rapports en raison du fait que la société n'avait pas comptabilisé de passif au titre des frais de déclassement et de remise en état de ses sites dans ses états financiers. À la fin d'octobre 1998, le rapport annuel d'EACL pour l'exercice terminé le 31 mars 1998 n'avait pas encore été soumis au ministre des Ressources naturelles. Enfin, dans l'annexe D du présent rapport, nous notons qu'il y a plus de trois ans que le gouverneur en conseil n'a pas approuvé les plans d'entreprise quinquennaux d'EACL. Cette observation décrit ce qui s'est produit après le 31 mars 1997 à l'égard de certains des problèmes auxquels EACL fait actuellement face ainsi que leurs répercussions pour la société et le Parlement.

Questions

29.12 Des questions se posent encore entre EACL et le gouvernement. Au début de 1998, EACL et le gouvernement se sont entendus pour étudier un certain nombre des questions qui se posent encore et les régler à temps pour que les solutions puissent être mises en oeuvre au cours de l'exercice 1999-2000 de la société. Deux grandes questions sont à l'étude : les activités commerciales d'EACL liées au réacteur CANDU et les sites de la société, y compris le déclassement et la gestion des déchets nucléaires connexes.

29.13 Parmi les questions précises qui se posent à EACL, mentionnons les suivantes :

- **La société doit obtenir une décision claire de la part du gouvernement sur l'avenir des Laboratoires de Whiteshell afin de parachever la mise en oeuvre des décisions découlant de l'Examen des programmes et de gérer ses activités efficacement.** Jusqu'à maintenant, EACL a restructuré ses activités : elle a notamment fermé certains de ses bureaux, comprimé les effectifs d'autres bureaux, mis à pied des employés et éliminé certains programmes de recherche qui ne sont pas directement liés au CANDU.

Il y a presque deux ans, soit en décembre 1996, le gouvernement a décidé de trouver un exploitant du secteur privé afin de commercialiser les opérations de la société à Whiteshell. À peu près au même moment, le gouvernement a demandé à EACL de suspendre les mises à pied à Whiteshell pendant le processus de commercialisation. Toutefois, les démarches de commercialisation ont échoué et, en 1998, la société a mis à pied environ 250 employés à temps plein de Whiteshell. En septembre 1998, il restait environ 330 employés à temps plein aux Laboratoires de Whiteshell. L'avenir définitif des Laboratoires de Whiteshell reste incertain.

- **Les rôles et les responsabilités à l'égard des déchets nucléaires qui se trouvent sur les sites d'EACL doivent être clarifiés.** Jusqu'à récemment, le gouvernement finançait les activités de déclassement des emplacements et d'élimination des déchets nucléaires d'EACL grâce à des crédits annuels. Ces activités sont désormais financées dans le cadre d'une entente de dix ans aux termes de laquelle EACL s'engage à utiliser les produits liés aux activités d'eau lourde à ces fins. Si l'entente de dix ans n'est pas prolongée, le financement sera de nouveau assuré par des crédits annuels. EACL consacre actuellement environ 15 millions de dollars par année aux activités d'élimination des déchets nucléaires.

En 1997, EACL a préparé un plan exhaustif pour les sites et les déchets nucléaires. Le plan prévoit que la principale installation de recherche nucléaire à Chalk River (Ontario) restera en service pendant 75 ans, et que les activités relatives à l'évacuation des déchets nucléaires se poursuivront pendant 100 ans. La société estime présentement les coûts actualisés de toutes les activités nécessaires à 400 millions de dollars. En raison de l'effet de la valeur temporelle de l'argent sur la période de nettoyage de 100 ans, les dépenses réelles seront plus élevées que les coûts actualisés.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les sites d'EACL constituent l'une des questions dont le gouvernement et EACL discutent actuellement, y compris le déclassement et les déchets nucléaires. Ces discussions devraient permettre de clarifier les rôles futurs à l'égard des déchets nucléaires qui se trouvent sur les sites d'EACL.

29.14 Autres questions qui se posent à EACL. Parmi les autres questions qui se posent à EACL se trouvent les répercussions sur les besoins de trésorerie d'EACL qui découlent du caractère cyclique du marché des ventes de réacteurs CANDU et de l'âge avancé des installations aux Laboratoires de Chalk River, particulièrement la fermeture du réacteur de recherche d'EACL qui a 40 ans. Ce réacteur sert à la recherche liée au CANDU et à d'autres activités de recherche.

29.15 Le cadre redditionnel de la société d'État prévoit l'approbation annuelle des plans d'EACL par le gouvernement, mais cela ne s'est pas produit depuis 1994-1995. Le plan d'entreprise constitue l'une des composantes principales du régime redditionnel établi pour les sociétés d'État par l'intermédiaire de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il énonce l'orientation que la direction et le conseil d'administration entendent impartir à la société et, grâce au mécanisme d'approbation, il offre au gouvernement la possibilité d'influer sur cette

orientation. Un résumé des plans approuvés est ensuite fourni au Parlement afin que tous connaissent les objectifs de la société et ses plans pour les atteindre. Finalement, aux termes de leur régime redditionnel, les sociétés d'État font rapport chaque année au Parlement en lui soumettant des rapports annuels sur la mesure dans laquelle ces objectifs ont été atteints.

29.16 EACL a soumis des budgets annuels de fonctionnement et d'investissement chaque année, et ces derniers ont été approuvés par le gouvernement et déposés au Parlement. Toutefois, même si EACL a aussi soumis annuellement des plans d'entreprise quinquennaux, ces derniers n'ont pas été approuvés par le gouverneur en conseil depuis 1994-1995. C'est aussi la dernière année qu'un résumé du plan d'entreprise a été déposé au Parlement. Il n'existe aucun autre cas où le plan d'entreprise d'une société d'État n'a pas été approuvé depuis plus de trois ans. Dans les circonstances, le processus prévu dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour l'approbation et la communication de l'orientation stratégique d'une société d'État ne fonctionne pas pour EACL.

29.17 L'absence, depuis 1994-1995, d'un plan d'entreprise approuvé signifie aussi que le dernier résumé du plan d'entreprise d'EACL a été déposé au Parlement il y a presque trois ans, c'est–à–dire en décembre 1995, au lieu de l'être chaque année comme le prévoit la *Loi sur la gestion des finances publiques*. EACL change rapidement tant pour répondre à l'Examen des programmes qu'au marché commercial. En cette ère de changements, les parlementaires n'ont pas été informés des plans d'EACL.

29.18 La relation entre la société, le gouvernement et le Parlement n'est pas conforme au cadre redditionnel prévu dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Toutefois, le gouvernement et EACL continuent à discuter de l'avenir des Laboratoires de Whiteshell, et les discussions distinctes en cours entre EACL et le gouvernement visent à régler bon nombre des autres questions qui subsistent. Ces initiatives doivent mener rapidement à une solution.

Conclusion

29.19 Ces questions et d'autres questions qui se posent à EACL exigent soit une décision de la part du gouvernement et la détermination de sources de financement, soit une entente entre le gouvernement et EACL sur un plan d'action approprié. Ces décisions doivent se refléter dans un plan d'entreprise approuvé pour EACL, et un résumé de ce plan doit ensuite être déposé au Parlement.

Ministère des Finances

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Directeur principal : Jeff Greenberg

Information communiquée au Parlement et aux Canadiens : la transparence et le *Rapport financier annuel* du gouvernement

Quand le gouvernement a commencé à produire le Rapport financier annuel *il y a près de cinq ans, il répondait à un besoin d'information, tant du Parlement que du public, pour les aider à jouer un rôle plus actif et plus efficace dans l'orientation des décisions gouvernementales. Depuis, le gouvernement a apporté le moins de changements possible au* Rapport financier annuel *afin d'assurer l'uniformité de l'information communiquée et d'en faciliter la comparaison d'une année à l'autre. Pourtant, les événements au pays et à l'étranger ont rendu l'amélioration des rapports financiers des gouvernements encore plus nécessaire et ont révélé des moyens d'y parvenir. Nous pensons qu'il est temps de revoir le* Rapport financier annuel *pour le rendre plus utile, et nous invitons le ministère des Finances à le faire.*

Contexte

29.20 Depuis le milieu des années 80, le Bureau demande au gouvernement de produire un rapport financier annuel pour aider le Parlement et le public à jouer un rôle plus actif et plus efficace dans l'orientation des décisions gouvernementales. En 1993, nous avons proposé que ce rapport contienne, outre des états financiers condensés, une section aidant à illustrer, au moyen de cinq indicateurs, l'état des finances publiques. En 1994, le gouvernement a commencé à produire ce rapport. Au cours des dernières années, le *Rapport financier annuel* a paru à l'automne dans le cadre de *La Mise à jour économique et financière* du ministre des Finances.

Questions

29.21 L'importance et l'utilité des rapports financiers suscitent depuis quelques années un intérêt considérable au pays et à l'étranger.

- Au pays, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a entrepris en 1994 une étude de recherche sur les indicateurs de l'état des finances des gouvernements fédéral et provinciaux. Les auteurs de l'étude ont proposé un ensemble d'indicateurs généraux que les gouvernements pourraient envisager d'utiliser pour donner aux lecteurs une image plus complète et plus facile à comprendre de l'état des finances des gouvernements. Ces indicateurs ont été conçus pour rendre compte de la viabilité, de la souplesse et de la vulnérabilité des gouvernements. (Ces termes sont définis à la pièce 29.1.) L'idée était de communiquer de l'information non seulement sur l'état des finances publiques au moyen d'états financiers crédibles, fiables et faciles à comprendre, mais aussi sur les facteurs qui influent sur les finances publiques. Il pourrait s'agir d'indicateurs clés de l'économie canadienne ainsi que d'analyses comparatives du rendement du Canada et de celui d'autres administrations dans des situations économiques et politiques semblables.

Pièce 29.1

Indicateurs de l'état des finances des gouvernements

Viabilité. Mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement lui permet de maintenir ses programmes existants et de s'acquitter de ses obligations actuelles envers ses créanciers, sans accroître le fardeau que la dette fait peser sur l'économie.

Souplesse. Mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement lui permet d'accroître ses ressources financières, soit en augmentant ses recettes ou en augmentant le fardeau de sa dette, de façon à faire face à ses engagements croissants.

Vulnérabilité. Mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement le rend dépendant de sources de financement, nationales ou internationales, sur lesquelles il n'exerce pas d'influence.

Source: *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements,* Institut Canadien des Comptables Agréés, 1997

- Au moment de la diffusion du premier *Rapport financier annuel,* le ministre des Finances commençait à comparaître devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans le cadre du processus de consultation budgétaire. Par la même occasion, il a commencé à publier *La Mise à jour économique et financière* à l'automne. Depuis lors, on a apporté de nombreux changements à ce document pour qu'il soit plus facile à comprendre pour les Canadiens. De fait, la majeure partie de l'information que l'étude de l'ICCA propose de réunir se trouve dans un éventail de documents publics comme *La Mise à jour économique et financière* présentée à l'automne. Le défi est de rendre cette information importante plus accessible et de faire en sorte qu'elle soit utilisée davantage; en d'autres mots, de la rendre plus *transparente*.

- Le récent rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens indiquait que « la divulgation s'applique à la nature des renseignements fournis; la transparence s'applique à la clarté des renseignements en question : sont–ils compréhensibles pour le consommateur » Nous partageons l'objectif du Ministère, qui est de fournir aux Canadiens un accès simple à de l'information utile sur l'état des finances du gouvernement, et nous pensons que le *Rapport financier annuel* peut et devrait jouer un rôle important à cet égard.

- Outre–frontières, d'autres parties estiment aussi que l'information financière doit être améliorée. Promoteur d'une bonne régie, le Fonds monétaire international insiste sur la nécessité d'accroître la transparence des opérations budgétaires dans son *Code de bonnes pratiques en matière de transparence financière*. Le Royaume–Uni a adopté cette orientation avec son nouveau code de responsabilité financière. Voici ce qu'a déclaré à ce sujet M. Gordon Brown, chancelier de l'Échiquier du Royaume–Uni, lors de la Réunion des ministres des Finances du Commonwealth à Ottawa en octobre 1998.

> Une plus grande transparence des procédures et de la diffusion de l'information réduira non seulement la probabilité de corrections des marchés en révélant plus tôt les faiblesses éventuelles, mais entraînera aussi une meilleure compréhension des motifs des décisions et encouragera de meilleures décisions et un soutien plus vaste des politiques.

Toutes ces parties demandent aux gouvernements nationaux de communiquer de l'information plus complète, car elles ont lieu de croire qu'une information financière officielle inadéquate peut miner une bonne performance économique.

- Citons enfin un extrait du chapitre intitulé « Questions d'une importance particulière » du présent rapport.

> La récente crise financière asiatique atteste de l'importance d'une information transparente, fidèle et intégrale sur l'état des finances des gouvernements. Le Fonds monétaire international a jugé que le manque de transparence a été un facteur qui a contribué à cette crise [...] La communication en temps opportun d'une information utile et facile à comprendre contribue à un meilleur rendement en appuyant la prise de décision éclairée et en exposant les activités du gouvernement à la discipline de l'examen public.

Nous ne prétendons pas que l'économie canadienne ou les finances du gouvernement soient comparables aux économies asiatiques. Néanmoins, ce souci de la transparence a incité l'actuel ministre des Finances à demander aux institutions financières à l'échelle internationale de produire des rapports de meilleure qualité et plus complets. Son argument est simple : de l'information de meilleure qualité communiquée plus rapidement révélerait plus tôt les faiblesses éventuelles et permettrait d'apporter des correctifs avant que les crises se développent.

Conclusion

29.22 La décision du gouvernement de produire un rapport financier annuel contenant un ensemble d'états financiers condensés et des indicateurs choisis était une étape importante dans la communication de l'état des finances du gouvernement aux parlementaires et aux Canadiens en général. Mais le nombre de lecteurs de cet important document redditionnel a baissé ces dernières années, bien que le type d'information qu'il communique paraisse plus nécessaire que jamais. À notre avis, il est temps que le ministère des Finances revoie la présentation et le contenu du *Rapport financier annuel* pour en faire un document plus utile. Le Ministère pourrait alors envisager des façons d'établir des liens plus clairs entre ce document et *La Mise à jour économique et financière* publiée à l'automne et, éventuellement, de rationaliser la présentation du rapport pour en faciliter l'accès et l'utilisation aux Canadiens intéressés.

Industrie Canada et Ressources naturelles Canada

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Peter Simeoni

Inquiétudes au sujet du faible contrôle des ordinateurs prêtés aux employés pour le travail à la maison

De nombreux ministères et organismes gouvernementaux prêtent du matériel informatique inutilisé à leurs employés pour le travail officiel à la maison. À notre avis, cette pratique n'est pas gérée correctement dans les deux ministères que nous avons vérifiés. Nous nous inquiétons également du fait que ce faible contrôle aura peut–être une incidence sur la contribution du gouvernement fédéral au Programme des ordinateurs pour les écoles.

Contexte

29.23 De nombreux ministères et organismes permettent à leurs employés d'apporter à la maison du matériel informatique pour le travail s'il a été remplacé au bureau par du matériel plus récent et s'il ne répond plus aux exigences prévues du ministère.

29.24 Dans le cas d'Industrie Canada, bien que les registres ne soient pas à jour, nous estimons qu'au moins 1 000 des 4 900 employés du Ministère ont apporté à la maison du matériel informatique et qu'au moins 800 employés de Ressources naturelles Canada ont fait de même. Certains de ces ordinateurs sont utilisés pour faire du télétravail qui a été approuvé, mais le plus souvent c'est pour accroître la productivité de l'employé que l'on met à sa disposition, en plus de l'ordinateur qui se trouve au bureau, un deuxième ordinateur qu'il peut apporter chez lui. Nous ne nous sommes pas penchés sur la situation dans tous les ministères et organismes fédéraux, mais il semble que les prêts d'ordinateurs soient répandus dans toute l'administration fédérale.

29.25 La politique gouvernementale précise que, lorsque ces ordinateurs ne servent plus au travail à la maison, ils doivent être rendus au ministère, déclarés excédentaires et donnés au Programme des ordinateurs pour les écoles. Le Programme est le résultat d'un partenariat conclu en 1993 entre Industrie Canada et Telephone Pioneers; il est administré par le Ministère et exécuté en collaboration avec les gouvernements provinciaux, les entreprises et les organismes bénévoles. Le matériel informatique donné par les secteurs privé et public est ramassé, remis en état et distribué gratuitement aux écoles et aux bibliothèques du pays.

29.26 L'inspection et la réparation du matériel donné sont effectuées dans des ateliers régionaux que gèrent des bénévoles de Telephone Pioneers, un groupe d'employés et de retraités bénévoles de l'industrie des télécommunications, ainsi que d'autres partenaires du Programme. Ces sociétés offrent notamment de l'espace pour l'entreposage et les réparations, et elles apportent un soutien de beaucoup d'autres façons en collaboration avec d'autres partenaires du secteur privé, par exemple en expédiant du matériel aux conseils scolaires.

29.27 Le défi, pour ce programme, consiste à distribuer 250 000 ordinateurs usagés et remis en état aux écoles et aux bibliothèques du pays d'ici mars 2001. En août 1998, selon les chiffres du Programme, 78 000 ordinateurs avaient été donnés depuis 1996 par les gouvernements fédéral et provinciaux et le secteur privé et envoyés aux écoles. Les gestionnaires du Programme ont signalé qu'Industrie Canada est classé cinquième parmi les ministères fédéraux qui donnent le plus d'ordinateurs. Le Programme prévoit que l'on expédiera un nombre croissant d'ordinateurs aux écoles durant les deux prochaines années afin d'atteindre cet objectif.

29.28 À part les avantages évidents qui découlent de l'augmentation du ratio entre les ordinateurs et les élèves dans nos écoles, le Programme a une autre répercussion importante. En effet, le matériel qui n'a plus de valeur pour les gouvernements et les entreprises est ranimé dans une classe.

Questions

29.29 Notre vérification avait pour objet de voir si le gouvernement fédéral disposait des politiques et des pratiques adéquates pour contrôler le prêt de matériel informatique aux employés. Nous avons aussi tenté d'établir si les lacunes que nous avions cernées dans les politiques et les pratiques avaient une incidence sur la contribution du gouvernement au Programme des ordinateurs pour les écoles.

29.30 Nous avons examiné les politiques pertinentes du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion du matériel ainsi que les politiques et les pratiques concernant la gestion du matériel informatique de deux ministères : Industrie Canada et Ressources naturelles Canada.

Cadre des politiques

29.31 Politiques gouvernementales sur le prêt de matériel. La politique de gestion du matériel du Conseil du Trésor énonce le cadre de gestion pour tous les types de matériel appartenant au gouvernement, y compris les systèmes informatiques. Aux termes de cette politique, l'employé ne peut apporter le matériel à la maison que pour remplir ses fonctions officielles. La politique précise que le matériel appartient toujours à l'État et que lorsqu'il n'est plus utilisé pour le travail de bureau, les gestionnaires doivent le récupérer.

29.32 Une fois récupéré, le matériel dont on n'a plus besoin ou dont la réparation n'est pas rentable peut être déclaré excédentaire puis vendu aux enchères, comme il arrive souvent. Cependant, la politique exige que les ministères donnent le matériel informatique excédentaire au Programme des ordinateurs pour les écoles.

29.33 Politiques ministérielles pour le prêt de matériel. Nous avons examiné les politiques d'Industrie Canada et de Ressources naturelles Canada. Les deux ministères ont déclaré qu'en permettant aux employés d'apporter à la maison des ordinateurs inutilisés, les gestionnaires ont trouvé un moyen économique d'accroître la productivité.

29.34 Selon la politique d'Industrie Canada, le matériel informatique qui n'est plus utilisé par un centre de responsabilité peut être emprunté pour effectuer du travail de bureau à la maison. Le Ministère prête également du matériel aux employés pour les aider à améliorer leurs connaissances en informatique. Les employés doivent faire approuver le prêt par les gestionnaires désignés qui, à leur tour, doivent s'assurer que les prêts de matériel sont justifiés. Tout le matériel informatique prêté qui se trouve à la maison de l'employé devrait être enregistré dans le système central d'information de gestion des biens du Ministère.

29.35 Ressources naturelles Canada n'a pas de politique ni de procédures officielles concernant le prêt de matériel informatique aux employés, et il n'a pas non plus de registre central. Le Ministère est organisé en cinq secteurs, chacun gérant ses propres biens. Certains secteurs ont une politique de prêt d'ordinateurs tandis que d'autres n'en ont pas. Lorsque des politiques existent, elles ressemblent à celles d'Industrie Canada, c'est–à–dire que les employés peuvent apporter du matériel informatique à la maison aux fins de travail de bureau ou de formation. Un secteur possède une liste du matériel emprunté; les quatre autres s'attendent à ce que les divers gestionnaires assurent le contrôle des ordinateurs prêtés.

29.36 À notre avis, Industrie Canada a des politiques claires et simples pour gérer ce matériel dans tout le Ministère alors que Ressources naturelles Canada n'en a pas. Ce dernier est en train de préparer une politique de gestion des biens qui comprendra les ordinateurs.

De faibles pratiques ministérielles de contrôle

29.37 Approbation des prêts. Nous avons tenté de savoir si le prêt de matériel informatique était autorisé et justifié. À Industrie Canada, nous avons relevé de nombreux exemples où des personnes avaient approuvé des prêts

sans avoir l'autorisation de le faire. Dans la plupart des cas examinés, nous avons constaté que le prêt avait été accordé pour du « travail de bureau » sans préciser davantage; parfois, aucune raison n'était donnée.

29.38 À Ressources naturelles Canada, les différents gestionnaires sont tenus de concevoir leurs propres procédures de contrôle pour les ordinateurs; il n'y a pas de système ministériel. Nous avons examiné les pratiques de deux gestionnaires et nous avons constaté que même si leurs procédures étaient différentes, les prêts étaient approuvés par la personne autorisée à le faire. Aucun des deux gestionnaires n'exigeait que le motif du prêt soit consigné dans le dossier.

29.39 **Registres inadéquats.** Nous nous inquiétons également du fait que les deux ministères ont des registres inadéquats sur le matériel informatique prêté. Notre examen des registres d'Industrie Canada indique qu'ils ne sont pas à jour. Nous avons constaté que le Ministère ne dispose pas d'information pertinente sur le nombre d'ordinateurs qui ont été prêtés aux employés ou qui ont été rendus. Au moment de la vérification, le Ministère mettait en place un nouveau système de gestion des biens, planifiait un inventaire de tout le matériel et faisait l'essai de procédures de contrôle plus strictes.

29.40 Certains secteurs à Ressources naturelles Canada nous ont fourni des listes de matériel prêté; d'autres n'ont aucune liste mais ont consigné les approbations dans un dossier. Toutefois, comme nous n'avions pas d'inventaire suffisamment à jour de tout le matériel informatique pour fins de comparaison, nous étions incapables d'établir si ces listes et les approbations indiquées dans le dossier constituaient un relevé complet du matériel prêté. De plus, lors de notre vérification, le Ministère introduisait un nouveau système de gestion des biens.

29.41 Tous ces faits nous portent à croire qu'il pourrait se produire des situations où les employés :

- empruntent du matériel pour des raisons autres que le travail de bureau;
- ont à la maison plus d'un ordinateur du ministère;
- ne rendent pas le matériel lorsqu'ils quittent la fonction publique ou sont transférés à l'intérieur de celle–ci;
- rendent du matériel qui n'est pas enregistré dans le système d'inventaire.

29.42 **Questions connexes.** Une autre question que les ministères doivent examiner lorsqu'ils gèrent les ordinateurs prêtés aux employés est l'accès à Internet. Tout d'abord, les deux ministères permettent aux employés d'avoir accès à Internet, de leur maison, par les réseaux ministériels auxquels sont branchés les ordinateurs prêtés ou leurs propres ordinateurs. Nous avons constaté qu'Industrie Canada a une politique d'utilisation d'Internet et qu'il examine l'accès à ce réseau afin de détecter toute utilisation inappropriée. Toutefois, Ressources naturelles Canada ne surveille pas activement l'utilisation d'Internet à partir de la maison ou du bureau. Nous croyons qu'il est important d'examiner le risque que pose l'absence de surveillance de l'accès à Internet. Ressources naturelles Canada élabore actuellement une politique sur l'utilisation d'Internet, la surveillance et la communication de l'information.

Incidence sur le Programme des ordinateurs pour les écoles

29.43 Les faiblesses que nous avons relevées dans les pratiques ministérielles peuvent avoir une incidence sur la contribution du gouvernement fédéral au Programme des ordinateurs pour les écoles. Selon nous, on n'encourage pas les gestionnaires à reconnaître la valeur considérable du matériel informatique lorsqu'il est déclaré excédentaire. La plupart des types de matériel ont dépassé leur durée de vie utile une fois déclarés excédentaires, mais le Programme des ordinateurs pour les écoles ranime le matériel informatique. Même les plus vieux ordinateurs ont de la valeur, car ils peuvent être utilisés par les écoles pour les applications qui nécessitent moins de puissance de calcul, comme le traitement de texte, ce qui libère les ordinateurs plus puissants pour d'autres besoins. Cependant,

puisque ces ordinateurs sont traités comme tout autre matériel, on encourage les gestionnaires à trouver des utilisations secondaires jusqu'à ce qu'il n'y en ait plus du tout.

29.44 Il est possible que le gouvernement fédéral donne moins d'ordinateurs utiles au Programme en raison du faible contrôle de ceux–ci. Nous avons constaté qu'il a donné, à ce jour, près de 80 000 ordinateurs. Or, un tiers d'entre eux n'avaient pas certains composants clés, par exemple le processeur, la mémoire ou le disque dur. Le Programme a permis de récupérer un bon nombre de ces ordinateurs, mais les autres n'étaient plus utilisables. Dans le cas de deux ministères que nous avons vérifiés, nous n'avons pas pu déterminer pourquoi des composants avaient été enlevés de certains des ordinateurs donnés au Programme. Les représentants des ministères ont expliqué que des composants avaient été probablement gardés pour réparer des ordinateurs semblables, mais qu'ils ne possédaient pas de registres à ce sujet. Nous sommes d'avis, tout comme les ministères que nous avons vérifiés, qu'il faudrait des motifs valables pour justifier l'enlèvement de composants d'ordinateur.

Conclusion

29.45 Nous croyons qu'il faut établir des exigences de contrôle uniformes et minimales au sein des ministères et des organismes et entre ceux–ci pour le prêt de matériel informatique aux employés. Il est important que :

- le matériel informatique prêté aux employés serve uniquement au travail de bureau;
- les gestionnaires responsables approuvent toujours le déménagement pour une longue durée de biens qui appartiennent au gouvernement;
- le matériel ne soit pas prêté aux employés pour une durée indéterminée;
- le matériel soit rendu lorsqu'il ne sert plus au travail de bureau;
- les ministères et les organismes envisagent de fixer des dates de rappel qui coïncident avec la nature du travail effectué à la maison;
- le contrôle des ordinateurs utilisés à la maison de tout employé soit amélioré et que les registres de stocks soient tenus à jour.

29.46 Enfin, en prêtant du matériel informatique aux employés pour une durée indéterminée sans préciser clairement qu'il doit être utilisé pour le travail de bureau, on peut les encourager à considérer que les biens du gouvernement leur appartiennent. Il faudrait mettre en place des procédures qui assurent un équilibre entre le coût du contrôle et le risque d'usage abusif et qui tiennent compte des avantages à mettre ces biens à la disposition des employés pour faire du travail de bureau à la maison et à les ranimer dans les écoles lorsqu'ils sont déclarés excédentaires.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur : Joe Martire

Il faut de toute urgence un plan global à long terme et à jour pour restaurer et rénover la Cité parlementaire, de même qu'un organisme consultatif impartial afin d'aider le Parlement et le gouvernement en leur fournissant des conseils sur le plan et les priorités des travaux

Les édifices du Parlement du Canada sont visés par un vaste programme de restauration et de rénovation. Il est largement reconnu que ces édifices doivent être réparés et restaurés.

Les rôles, la responsabilité et la reddition de comptes à l'égard des dépenses réelles et prévues, qui représentent des centaines de millions de dollars, continuent d'être complexes et imprécis. Aucune organisation n'assume la responsabilité générale de la Cité parlementaire. Le Sénat et la Chambre des communes doivent réexaminer notre recommandation de 1992 concernant la création d'un Conseil des édifices du Parlement.

En dépit des assurances données au Conseil du Trésor au cours des trois dernières années, selon lesquelles il soumettrait un plan à long terme révisé, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (Travaux publics) n'a pas encore demandé l'approbation d'un plan global à long terme et à jour pour la Cité parlementaire. Étant donné que les projets futurs sont inextricablement liés, il faut de toute urgence un plan stratégique à long terme approuvé qui définit les objectifs, la portée et le coût du programme.

Contexte

29.47 La pièce 29.2 définit la Cité parlementaire et la pièce 29.3 résume les responsabilités et les rôles respectifs des principales organisations intéressées dans la Cité.

Pièce 29.2 n'est pas disponible, voir le rapport.

Pièce 29.3

Rôles et responsabilités des principales organisations intéressées dans la Cité

- Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, à titre de gardien officiel des immeubles, est responsable de leur entretien et de leur conservation, comme il est précisé dans la loi. Cependant, il existe un autre principe constitutionnel pertinent, à savoir que les deux Chambres sont individuellement responsables de leurs affaires internes. Le défi consiste donc à établir un équilibre entre l'autorité législative du Ministre et l'autorité constitutionnelle et législative du Parlement pour ses propres affaires.

- À la Chambre des communes, c'est le Bureau de régie interne qui est responsable des questions relatives aux locaux. Le Bureau est présidé par le président de la Chambre des communes et il est formé de représentants de tous les partis officiels.

- Au Sénat, la responsabilité des questions liées aux locaux incombe à l'ensemble du Sénat. Le Comité de la régie interne est habituellement délégué pour examiner et recommander les mesures à prendre concernant ces questions.

- Les autres ministères et organismes compliquent davantage la situation :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de fournir un cadre de politique pour la gestion de tous les biens immobiliers et il informe le Conseil du Trésor de ses décisions relatives à la planification et au financement à long terme de la Cité.
- La Commission de la capitale nationale est responsable du programme des visites d'interprétation à l'extérieur, des services et des événements ainsi que des approbations pour la conception et la planification à l'intérieur de la Cité. Elle est aussi responsable de la gestion des terrains.
- Parcs Canada, par l'entremise du Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine, participe aux décisions qui ont un lien avec le patrimoine et qui touchent à l'amélioration des immeubles et des terrains de la Cité.

En outre, la GRC, la ville d'Ottawa, la municipalité régionale d'Ottawa–Carleton et d'autres groupes peuvent participer à la résolution de questions particulières.

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

29.48 Dans notre rapport au Sénat et à la Chambre des communes sur des questions d'intérêt commun publié en décembre 1992, nous avons formulé plusieurs observations et recommandations qui avaient pour objet d'aider le Parlement et le gouvernement à prendre des décisions au sujet de l'entretien et de l'amélioration des édifices de la Cité parlementaire. Plus particulièrement, le rapport indiquait que :

- les rôles et les responsabilités liés à la Cité parlementaire étaient complexes et qu'ils devaient être clarifiés et rationalisés;
- les progrès relatifs à la préparation et à la mise en oeuvre de plans de rénovation et d'amélioration des immobilisations avaient été lents;
- l'information sur les coûts devait être améliorée.

29.49 Nous avons recommandé l'établissement d'un organisme consultatif impartial et bénévole, de petite envergure, soit un Conseil des édifices du Parlement, qui serait chargé de fournir des conseils indépendants sur l'établissement des priorités quant aux travaux nécessaires sur la Colline du Parlement et d'améliorer la qualité de l'information disponible. Nos recommandations détaillées concernant les objectifs, le mode de fonctionnement, l'organisation et la composition du Conseil sont présentées aux pages 56 et 57 de l'annexe du Rapport au Sénat et à la Chambre des communes sur des questions d'intérêt commun publié en 1992.

29.50 D'après les documents de Travaux publics, le Ministère a dépensé environ 183,5 millions de dollars pour l'amélioration de biens et de locaux au cours de la période de 1992-1993 à 1997-1998. Il a aussi dépensé en moyenne environ 25,6 millions de dollars par année, y compris les paiements tenant lieu de taxes, pour le fonctionnement et l'entretien de la Cité parlementaire.

29.51 Parmi les grands projets qui ont été exécutés depuis 1992, mentionnons la conservation de la Tour de la Paix, la réfection de l'aile construite en 1910 de l'édifice de l'Est, la réparation de la façade sud de l'édifice du Centre, les travaux de maçonnerie dans toute la Cité parlementaire et la construction d'une installation souterraine de deux étages à l'édifice du Centre pour usage général et entreposage.

Questions

29.52 **Mise à jour du plan à long terme.** On admet depuis longtemps qu'il est nécessaire d'avoir un plan global approuvé pour restaurer et rénover les édifices et les terrains de la Cité parlementaire et satisfaire aux exigences à long terme en matière de locaux du Parlement. La chronologie des événements clés qui ont conduit à l'élaboration, en 1992, d'un programme de construction à long terme (PCLT), maintenant appelé « plan de construction à long terme », se trouve à la pièce 29.4.

Pièce 29.4

Événements clés qui ont conduit à l'élaboration d'un programme de construction à long terme pour la Cité parlementaire

Le rapport de la Commission Abbott publié en 1976 contenait un certain nombre de recommandations au sujet de la quantité et du type de locaux et d'installations dont a besoin le Parlement pour fonctionner efficacement à l'avenir.

Un rapport d'experts–conseils publié en 1987, parrainé conjointement par la Commission de la capitale nationale et Travaux publics, comprenait des recommandations qui ont servi de point de départ pour élaborer un plan à la Cité parlementaire de même que des lignes directrices sur le design d'environnement et un plan de démonstration pour l'aménagement à long terme. Les principes, les lignes directrices sur le design d'environnement, le plan de démonstration et le concept du Plan de démonstration ont par la suite été approuvés par la Commission de la capitale nationale.

En septembre 1988, le Cabinet a approuvé une Stratégie d'investissement touchant les biens immobiliers pour la région de la capitale nationale, y compris un programme de construction pour la Cité parlementaire. Le Cabinet a demandé au ministre des Travaux publics d'élaborer, en collaboration avec les leaders du gouvernement à la Chambre des communes et au Sénat, la position du gouvernement sur le plan d'aménagement de la Cité en vue de le faire approuver par le Conseil du Trésor et le Cabinet.

En septembre 1992, le Conseil du Trésor a approuvé en principe le programme de construction à long terme de Travaux Publics pour la Cité parlementaire. Le Ministère a évalué le coût total du programme à 483 millions de dollars, ce qui comprend 265 millions de dollars pour régler les questions liées à la santé et à la sécurité et assurer le fonctionnement des activités essentielles du Parlement, et 218 millions de dollars pour satisfaire aux autres besoins en matière de locaux. En raison de contraintes financières, un montant de 265 millions de dollars a été approuvé pour une période de onze ans.

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

29.53 Selon les représentants de Travaux publics, le programme de construction à long terme de 1992 a été élaboré en tenant compte dès le début des exigences en matière de locaux et des exigences fonctionnelles de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement. De plus, les biens immobiliers à l'intérieur de la Cité étaient dans un état encore plus lamentable que ce que les enquêtes préliminaires avaient révélé. Les exigences en matière de locaux et les exigences fonctionnelles ont également changé au cours de cette période. On réexamine actuellement les exigences en matière de sécurité, et les exigences relatives à la technologie de l'information ajoutent aux contraintes.

29.54 En juin 1995, Travaux publics a informé le Conseil du Trésor qu'il soumettrait, au moment opportun, un plan à long terme et à jour. En mars 1997, Travaux publics a informé le Conseil du Trésor qu'il soumettrait, plus tard au cours de cette même année, un plan de construction à long terme (PCLT) révisé dans lequel il serait fait mention des exigences globales en ce qui concerne les besoins de trésorerie et de financement jusqu'à l'exercice 2010-2011. Le plan devait également comprendre les besoins de financement supplémentaire relatifs au mobilier, aux agencements et au matériel pour tous les projets futurs. Le profil préliminaire du PCLT révisé indiquait que le coût des grands projets d'immobilisations (plus d'un million de dollars) totaliserait environ 750 millions de dollars pour la période de 1992-1993 à 2010-2011.

29.55 Le 23 septembre 1998, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux déclarait : *« le coût actuellement prévu pour effectuer les projets approuvés de restauration et de rénovation est de 423 324 102 $. »* L'objet du rapport n'était toutefois pas de fournir les coûts estimatifs pour la restauration et la rénovation complètes de la Cité parlementaire ni de traiter en profondeur les besoins en matière de locaux, de sécurité et de technologie de l'information des parlementaires, du personnel, des visiteurs et des médias. D'après les documents de travail de Travaux publics, le coût des projets approuvés et de ceux qui doivent encore être approuvés pourrait s'élever à environ 1,4 milliard de dollars pour la période de 1992-1993 à 2012-2013.

29.56 **Exigences du plan.** Les politiques de Travaux publics et les bonnes pratiques de gestion d'immeuble exigent que des plans de gestion des biens soient préparés et tenus à jour pour chaque bien. Les plans doivent faire état des coûts de fonctionnement, de maintien et, dans certains cas, de la préservation du bien, pendant son cycle de vie. Nous avons remarqué que ces plans n'ont pas été entièrement préparés pour tous les édifices de la Cité parlementaire. Les représentants de Travaux publics ont déclaré qu'il existe des rapports additionnels sur les aspects particuliers de chaque édifice et que cette information doit être regroupée dans le plan à long terme à jour.

29.57 Étant donné que les projets futurs sont interreliés, il faut de toute urgence un plan global à long terme et à jour pour la Cité parlementaire. Le plan approuvé faciliterait un développement ordonné et logique de la Cité parlementaire. Par exemple, même si Travaux publics a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor pour rénover l'édifice de l'Ouest, le budget ne tenait pas compte des changements possibles des exigences des clients pour ce qui est des salles des comités qui seront désaffectées pendant les rénovations à l'édifice. Selon les représentants de Travaux publics, il faut aussi prendre une décision, pour des raisons de sécurité, au sujet de l'emplacement et de la conception d'une plate–forme de chargement pour l'édifice de l'Ouest avant que celui–ci puisse être occupé. En 1996, Travaux publics a acheté l'immeuble de l'ambassade des États–Unis, qui pourrait être ajouté à la Cité parlementaire. Toutefois, on doit encore déterminer quelle sera l'utilisation future de l'édifice.

29.58 Le plan doit aussi prévoir des questions telles que les normes en matière d'espace pour les députés, les ministres, les sénateurs, le personnel de la Cité parlementaire et les médias, la proximité de la Colline et d'autres questions connexes, par exemple la sécurité, le stationnement et les services aux visiteurs. Sans un plan à long terme et à jour, on ne peut affecter et gérer les ressources de manière rentable. Ce plan approuvé servirait de point de départ pour mesurer et évaluer les progrès accomplis dans le cadre du programme.

29.59 **Rôles et responsabilités.** Nous avons constaté que les rôles et les responsabilités continuent d'être complexes et imprécis et nous nous inquiétons du fait que notre recommandation de 1992 visant la création d'un Conseil des édifices du Parlement n'ait pas encore été mise en oeuvre.

29.60 Pour adhérer à de bons principes de gestion de projet, les rôles et les responsabilités des principaux participants doivent être clairement définis et documentés, normalement dans un protocole d'entente ou un arrêté de projet. Nous avons constaté que ces mécanismes officiels n'avaient pas été utilisés pour les projets qui étaient terminés. Nous avons été informés que, même s'il y a de nombreuses consultations au sujet des exigences du projet, en règle générale, la Chambre des communes et le Sénat n'« approuvent » pas officiellement leurs énoncés des exigences.

29.61 Les représentants de Travaux publics nous ont également dit que la coordination des exigences communes de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement, du Sénat et de leurs employés est une tâche complexe et qu'il est difficile d'en venir à une entente à ce sujet. Ils croient que des économies peuvent être réalisées par une meilleure coordination des exigences et le partage des installations et des systèmes. La signature, en décembre 1997, par Travaux publics, le Sénat, la Bibliothèque du Parlement et la Chambre des communes, de la Charte du Programme de la technologie de l'information pour la Cité parlementaire constitue une première étape. Les représentants de Travaux publics croient qu'il est possible de réaliser d'autres économies en effectuant une étude globale et coordonnée d'éléments tels que les besoins relatifs aux salles des comités de la Chambre des communes et du Sénat. La pièce 29.5 montre à l'aide d'un cas qu'il est difficile de coordonner les exigences et d'en venir à une entente à ce sujet.

Pièce 29.5

Étude de cas — Cafétéria de l'édifice de l'Est, située dans l'aile construite en 1910

L'énoncé de 1990 sur les besoins des utilisateurs indiquait qu'il était nécessaire d'avoir à l'édifice de l'Est une cafétéria située dans l'aile construite en 1910.

Au cours de la planification du projet, les représentants de la Chambre des communes et du Sénat ont pris part aux consultations avec les représentants de Travaux publics.

La construction de la cafétéria a commencé en décembre 1995.

À sa réunion du 11 juin 1996, le Bureau de régie interne de la Chambre des communes a mis en question l'ajout d'une cafétéria parce qu'il fermait d'autres cafétérias sur la Colline, et il a indiqué son intention de soumettre la question au Ministre et au Sénat.

En novembre 1996, le Sénat a informé Travaux publics que la cafétéria n'était plus nécessaire et que l'espace devait servir de salle des comités.

En mai 1997, un expert–conseil engagé par Travaux publics a déclaré que la cafétéria actuelle pourrait être transformée en salle de conférence à usage limité, mais que l'allocation d'espace ne répondait pas aux exigences relatives à une salle des comités.

Selon les représentants de Travaux publics, sauf pour ce qui est de l'enlèvement de matériel de cuisson peu important, il a été établi qu'il ne serait pas rentable d'aménager une salle des comités dans l'espace prévu pour la cafétéria. Par conséquent, malgré les demandes du Sénat, Travaux publics a mis en oeuvre le projet initial.

La cafétéria a été terminée en juillet 1997 et le coût estimatif de construction est de 612 000 $. Elle est utilisée à des fins autres que celles qui avaient été prévues.

Conclusion

29.62 Les travaux sur la Cité parlementaire sont jugés nécessaires pour préserver et entretenir l'un des symboles nationaux les plus précieux du Canada et satisfaire aux exigences du Parlement en matière de locaux, de sécurité et de technologie de l'information à l'aube du XXIe siècle. À notre avis, les arrangements et les pratiques de gestion actuels doivent être améliorés si l'on veut gérer et préserver ces importants biens patrimoniaux nationaux selon des principes d'économie et d'efficience à long terme. Pour assurer la réussite du programme de restauration et de rénovation, toutes les principales parties intéressées doivent s'entendre sur les objectifs, la portée et le coût du programme.

29.63 C'est le bon moment de mettre à jour le plan à long terme de restauration et de rénovation de la Cité parlementaire. Ce plan global à long terme doit comprendre des principes directeurs afin de satisfaire aux exigences en matière de locaux, de sécurité et de technologie de l'information des parlementaires, du personnel, des visiteurs et des médias. Nous réaffirmons qu'il est nécessaire de mettre sur pied un conseil de coordination impartial chargé d'examiner le plan de développement de la Cité parlementaire. La nomination des membres du Conseil doit se faire de façon transparente et équitable et elle doit renforcer l'indépendance de cet organe. Par exemple, il pourrait être composé d'éminents Canadiens qui seraient choisis après consultation auprès de toutes les parties intéressées. Il est important qu'un tel conseil soit formé dès que possible et qu'il examine le plan avant que celui–ci soit soumis au Conseil du Trésor.

29.64 Nous prévoyons surveiller les travaux de la Cité parlementaire et faire rapport au Parlement, le cas échéant.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *Les édifices du Parlement sont une richesse unique du patrimoine et un important symbole du Canada. Ils constituent également le foyer des activités parlementaires et un lieu de célébration.*

Un plan d'immobilisations à long terme pour la Cité parlementaire est en place depuis 1992. Le plan comprenait de nombreux projets maintenant achevés, notamment la conservation de la Tour de la Paix, la rénovation de l'aile construite en 1910 de l'édifice de l'Est, la construction de l'installation de services souterrains pour l'édifice du Centre et les travaux de maçonnerie urgents. Le plan à long terme actuel couvre la période de 1992 à 2003-2004.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada élabore actuellement un plan pour la période de 2004 à 2007. Le plan global sera mis à jour régulièrement conformément à un cadre de planification à long terme qui permettra aux parties intéressées (le Sénat, la Bibliothèque du Parlement, la Chambre des communes, la Commission de la capitale nationale, le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine et le Conseil du Trésor) de participer aux plans de développement de la Cité parlementaire.

Revenu Canada

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur principal : Barry Elkin

Un régime fiscal équitable pour tous les Canadiens

L'administration du régime fiscal du Canada se veut équitable tant vis–à–vis des Canadiens que dans l'application de la loi. Le principe de l'équité est enchâssé dans les valeurs et les objectifs de Revenu Canada. Un de ces objectifs est de voir à ce que l'établissement des cotisations, les recouvrements et, lorsqu'il y a lieu, le remboursement de tous les impôts, taxes, droits et autres prélèvements nécessaires se fassent rapidement et équitablement.

Dans le cours de nos travaux, nous avons été mis au fait de deux situations qui soulèvent des préoccupations du point de vue de l'équité du régime fiscal canadien. Bien que ces deux situations n'entraînent pas de pertes fiscales importantes, elles ont des conséquences majeures pour certaines personnes et nous estimons qu'elles sont susceptibles de miner la confiance des contribuables dans l'équité du régime fiscal canadien.

Lacune du programme de rapprochement des déclarations de revenus des particuliers

Les contribuables qui indiquent, dans leur déclaration de revenus, un montant moins élevé que le montant réel de l'impôt qui a été retenu à la source payent plus que leur juste part d'impôt. Cela découle du fait que le programme de rapprochement des déclarations de revenus des particuliers de Revenu Canada n'est pas conçu pour déceler ce type d'erreur de la part des contribuables.

Contexte

29.65 Revenu Canada est doté d'un programme de traitement des déclarations de revenus qui compare les renseignements indiqués par les contribuables dans leur déclaration de revenus des particuliers aux renseignements obtenus de tierces parties. Le programme est conçu pour déceler et corriger les cas où les contribuables ont indiqué un montant trop élevé comme retenues à la source dans leur déclaration de revenus.

29.66 Afin de bien cerner le problème, nous avons examiné un échantillon de déclarations de revenus de 1996 comportant des revenus de pensions de sécurité de la vieillesse sur lesquels un impôt avait été prélevé. Dans environ quatre pour cent des cas examinés, nous avons constaté que les contribuables avaient déclaré un montant inférieur à l'impôt retenu à la source sur leur pension de sécurité de la vieillesse. En moyenne, le montant non déclaré comme impôt retenu à la source était de 1 865 $. Dans tous ces cas, le programme de traitement des déclarations de revenus de Revenu Canada n'avait ni détecté ni corrigé les erreurs des contribuables qui ont dû payer davantage que leur juste part d'impôt.

Question

29.67 Le programme de traitement des déclarations de revenus de Revenu Canada n'est ni conçu ni configuré de façon à pouvoir déceler les cas où les contribuables déclarent à la baisse le montant retenu à la source dans leur déclaration de revenus. En conséquence, les contribuables ayant déclaré un montant à la baisse se trouvent à payer un surplus d'impôt.

Conclusion

29.68 Les contribuables paient peut–être plus d'impôt qu'ils ne le doivent à cause d'une lacune du programme de traitement des déclarations de revenus des particuliers. Nous sommes d'avis que Revenu Canada se doit de combler cette lacune afin de rendre plus équitable le régime fiscal canadien.

Réponse du Ministère : *Revenu Canada accorde de l'importance à l'équité du régime fiscal canadien. Le Ministère s'engage à ce que les Canadiens versent leur juste part d'impôt sur le revenu, pas plus, pas moins. L'initiative sur l'équité de Revenu Canada, lancée par le Ministre en mars 1998, et qui porte sur un large éventail de consultations et de plans d'action, est une façon de nous assurer que nous nous acquittons de cet engagement.*

Pour ce qui est de la présente question, 95 p. 100 des prestataires de la Sécurité de la vieillesse n'ont pas d'impôt retenu à la source. Pour ce qui est des autres 5 p. 100, lorsque l'impôt est retenu, des procédures établies par le Ministère permettent de déceler les cas où un contribuable a omis de déclarer le revenu de la Sécurité de la vieillesse et l'impôt retenu. Nous reconnaissons qu'un faible pourcentage des retenues d'impôt déclarées en moins passent actuellement inaperçues. Le Ministère tentera de trouver une solution à ce problème en offrant une meilleure formation aux bénévoles (qui aident les personnes âgées à préparer leurs déclarations de revenus), en fournissant plus d'information générale et en apportant des améliorations au système. Le Ministère est persuadé que ces mesures, associées à nos processus d'amélioration continue, combleront cette lacune.

Fonds de pension transférés à l'extérieur du Canada sans retenue d'impôt

Les fonds de pension des employés de la fonction publique peuvent être transférés à l'extérieur du Canada sans retenue d'impôt, grâce à une entente réciproque entre le gouvernement fédéral et un employeur étranger. Certains contribuables jouissent ainsi d'un traitement de faveur, tandis que d'autres doivent payer de l'impôt lorsqu'ils transfèrent leurs fonds de pension à l'extérieur du Canada.

Contexte

29.69 Les employés de la fonction publique qui acceptent un poste de durée indéterminée chez un certain employeur à l'étranger peuvent transférer, grâce à une entente de transfert réciproque, leurs droits à pension dans leur nouveau régime de pension, si celui–ci est agréé aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les fonds ainsi transférés ne sont pas imposables.

29.70 Les ententes de transfert réciproques sont des ententes intervenues entre le gouvernement du Canada et d'autres employeurs, selon lesquelles un employé peut faire transférer du gouvernement fédéral à un autre employeur, ou vice versa, ce qu'il a versé à son régime de pension ainsi que la part qu'y a versée son employeur, avec les intérêts s'y rapportant, pour les services immédiatement antérieurs rendus à cet employeur. Ces ententes visent à faciliter le passage des fonctionnaires fédéraux à d'autres employeurs.

29.71 En 1991, il y a eu réforme des pensions et les règles de l'impôt sur le revenu touchant les régimes de pension agréés ont été modifiées. Tous les régimes de pension devaient respecter les nouvelles règles afin de pouvoir conserver leur statut de régime agréé.

29.72 En 1995, le Secrétariat du Conseil du Trésor a informé les organisations internationales parrainées par le gouvernement qu'il ne respecterait plus les ententes de transfert réciproques des organisations dont les régimes de pension n'étaient pas agréés par Revenu Canada. Étant donné qu'un bon nombre d'organisations refusaient de modifier leur régime de pension, le Secrétariat a décrété leurs ententes non valides et leur a fait part de sa décision. Cependant, nous avons constaté que, suite à une entente réciproque avec l'une des organisations, des fonctionnaires ont transféré un total de 500 000 $ en fonds de pension à l'extérieur du Canada sur une période de trois ans, et ce,

sans qu'il y ait eu retenue d'impôt. Le Secrétariat nous a informés qu'il maintenait l'entente en vigueur parce qu'il avait reçu de l'information voulant que le régime de pension étranger soit encore agréé par Revenu Canada.

Question

29.73 Ce qui nous inquiète, c'est que les fonds d'un régime canadien de pension agréé puissent être transférés hors du Canada, à un régime de pension étranger, agréé aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, sans faire l'objet d'une retenue d'impôt. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont perçu des recettes fiscales réduites à cause des cotisations faites aux régimes de pension. Cependant, ils ne récolteront pas nécessairement d'impôt lorsque les prestations de pension gagnées au Canada seront retirées du régime de pension établi à l'étranger.

29.74 Les prestations de pension versées à un non–résident par un régime de pension canadien agréé sont assujetties à une retenue d'impôt au Canada. Cependant, l'entente actuelle permet de transférer les fonds d'un régime de pension canadien agréé à un régime de pension étranger et d'éviter ainsi la retenue d'impôt au Canada. Nous craignons que l'agrément de régimes étrangers soit utilisé dans des stratagèmes fiscaux visant à transférer des fonds de pension à l'extérieur du pays, et ce en franchise d'impôt.

Conclusion

29.75 Certains contribuables ont pu transférer leurs fonds de pension à l'extérieur du Canada en franchise d'impôt. Ces contribuables jouissent donc d'un traitement de faveur par rapport à ceux qui doivent payer de l'impôt lorsqu'ils transfèrent leurs fonds de pension hors du Canada. Cela va à l'encontre des principes d'équité de notre régime fiscal fondé sur l'autocotisation. Il n'est pas sûr que c'était là l'intention du Parlement.

Réponse du Ministère : *Le but d'une entente de transfert réciproque est de faciliter le mouvement du service de l'employé d'un régime de retraite agréé à un autre. Ces ententes sont courantes dans les régimes de retraite des secteurs public et privé.*

Le régime en question fait partie de cinq régimes étrangers agréés avant la réforme des pensions de 1992. De nouvelles règles limitant l'agrément des régimes étrangers ont été introduites en 1992. Ces règles faisaient partie de la réforme des pensions en ce qui concerne les régimes de retraite. Elles remettaient en question l'agrément de ces régimes. Puisque les règlements traitant des Canadiens qui participent à des régimes étrangers non agréés n'ont été introduits qu'en juin 1996, Revenu Canada a attendu l'introduction de ces règlements avant d'examiner l'agrément de ces régimes.

Revenu Canada entreprend présentement les démarches nécessaires pour s'assurer que les règles sont appliquées de façon uniforme à tous les régimes étrangers. Afin de maintenir son agrément selon les nouvelles règles, le régime doit respecter l'exigence voulant que les fonds des régimes soient administrés au Canada.

Annexes

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**	
	(Première session de la trente–sixième législature, 1997-1998)	
	Premier rapport (27 novembre 1997)	C-1
	Deuxième rapport (27 novembre 1997)	C-2
	Troisième rapport (11 décembre 1997)	C-9
	Quatrième rapport (11 décembre 1997)	C-12
	Cinquième rapport (12 février 1998)	C-17
	Sixième rapport (26 mars 1998)	C-22
	Septième rapport (2 avril 1998)	C-26
	Huitième rapport (28 avril 1998)	C-31
	Neuvième rapport (12 mai 1998)	C-32
	Dixième rapport (12 mai 1998)	C-41
	Onzième rapport (15 mai 1998)	C-47
	Douzième rapport (15 mai 1998)	C-50
	Treizième rapport (15 mai 1998)	C-54
	Quatorzième rapport (16 juin 1998)	C-61
	Quinzième rapport (8 octobre 1998)	C-66
	Seizième rapport (8 octobre 1998)	C-71
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

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le

professionnels

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 bureau du vérificateur général

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé 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

(7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le

mandat

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'interprétant 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 jeudi 27 novembre 1997

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité a examiné des rapports du Comité présentés à la Chambre des communes aux cours des derniers mois de la 35e législature et le Comité a convenu de demander au gouvernement de présenter des réponses globales, conformément à l'article 109 du Règlement, aux rapports suivants :

- le Quatrième Rapport (*Revenu Canada – Lutte contre l'évitement de l'impôt sur le revenu*) présenté le 10 février 1997;

- le Cinquième Rapport (*Qualité du service*) présenté le 7 avril 1997;

- le Sixième Rapport (*Le programme Travaux d'infrastructure Canada – Les leçons apprises*) présenté le 14 avril 1997;

- le Septième Rapport (*Gestion du matériel au gouvernement fédéral*) présenté le 15 avril 1997; et

- le Neuvième Rapport (*Développement des ressources humaines Canada – Régime de pensions du Canada – Invalidité*) présenté le 23 avril 1997.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*réunion n° 10*) et un exemplaire des rapports susmentionnés sont déposés.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 27 novembre 1997

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié le chapitre 12 du Rapport du vérificateur général du Canada d'avril et octobre 1997 (Les technologies de l'information – La préparation à l'an 2000) et a adopté le rapport suivant :

Introduction

À l'approche de l'an 2000, les gouvernements, le secteur privé et les particuliers sont menacés d'éventuelles défaillances des systèmes informatiques et d'information qui risquent d'avoir des conséquences graves. Ces défaillances se produiront si les systèmes ne sont pas remplacés ou réparés avant l'an 2000. La résolution du problème, qui est d'ordre mondial, nécessitera beaucoup d'effort et de temps, et les coûts estimatifs sont énormes. Les coûts à assumer si des mesures opportunes et efficaces ne sont pas prises pourraient cependant être plus élevés encore. Cette question est communément appelée le défi de l'an 2000.

Dans son rapport d'octobre 1997, le vérificateur général du Canada informait le Parlement que le rythme des progrès réalisés par le gouvernement fédéral à l'égard de la préparation de ses systèmes pour l'an 2000 avait généralement été lent. Il a cité une estimation du gouvernement selon laquelle les réparations et les remplacements coûteront un milliard de dollars et indiqué que les systèmes du gouvernement ne seront pas convertis à temps à moins d'une intervention d'urgence. Il a en outre mis le gouvernement en garde contre les conséquences de son inaction, lesquelles pourraient être graves.

Compte tenu de l'information donnée dans le rapport du vérificateur général, de l'ampleur des coûts estimatifs associés à la résolution du problème et de l'urgence d'une intervention destinée à prévenir de coûteuses défaillances des systèmes, le comité a accordé la priorité à l'étude de cette question. Par conséquent, le 28 octobre 1997, il rencontré le vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels, le sous-ministre adjoint invité, Bureau du projet de l'an 2000, M. René Guindon, ainsi que le dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor, M. Paul Rummell.

Observations et recommandations

Au cours de sa réunion avec les témoins, le comité a appris que même si des progrès ont été réalisés depuis la fin des travaux de vérification en mars 1997, le pronostic global n'est toujours pas très rassurant. Dans sa déclaration préliminaire, le vérificateur général a résumé la conclusion à laquelle sa vérification l'avait amené en disant que le rythme des progrès a généralement été lent et que les risques résiduels pour les ministères et les organismes restent élevés. Malgré les efforts du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères et organismes, le vérificateur général a indiqué au comité qu'il continuait à s'inquiéter de ce que

l'an 2000 pourrait menacer la prestation continue des principaux programmes et des services essentiels du gouvernement. 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.

En réponse aux questions du comité, M. Desautels a affirmé que l'évaluation faite par son bureau en 1997 demeure très représentative du défi à relever et que les enjeux continuent à être très élevés.

Pour leur part, les témoins du Secrétariat du Conseil du Trésor ont signalé que des progrès avaient été réalisés depuis la fin des travaux de vérification. Bien qu'ils se soient soigneusement gardés d'affirmer que tous les systèmes seraient réparés ou remplacés d'ici le 1er janvier de l'an 2000, ils ont dit être persuadés que le gouvernement relèverait le défi de l'an 2000. Ils ont volontiers admis que le défi est de taille et qu'il reste encore beaucoup à faire.

Le comité reconnaît que des progrès ont été réalisés et souhaite souligner le travail des ministères et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Néanmoins, il craint qu'en dépit des efforts déployés à ce jour, les systèmes du gouvernement — notamment dans les secteurs clés — ne soient pas remplacés ou réparés à temps. Ajoute à cette crainte l'observation faite par le vérificateur général dans son rapport que, dans le passé, « seulement 16 p. 100 des systèmes [d'information du gouvernement fédéral] ont été livrés selon le délai et le budget prescrits ».

Les préoccupations du comité peuvent être regroupées dans six catégories : prévisions de coûts exactes et disponibilité des ressources nécessaires pour aborder la question; plans d'urgence; service au public; intégrité des banques de données; responsabilité et rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor; et information à l'intention du Parlement. Par conséquent, le comité fait les observations et les recommandations suivantes.

Coûts estimatifs et disponibilité des ressources

Dans son rapport, le vérificateur général a indiqué que d'après sa propre estimation, il pourrait en coûter approximativement un milliard de dollars au gouvernement fédéral pour relever ce défi. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor entendus par le comité ont confirmé cette estimation qui, ont-ils dit, demeure exacte plus de cinq mois après avoir été faite. Ils ont cependant reconnu que bien des ministères n'ont pas encore terminé le calcul des coûts. Selon le vérificateur général, ce chiffre de un milliard

représente une estimation globale établie à partir de calculs approximatifs... il ne s'agit pas d'une estimation ministère par ministère des dépenses engagées, ni des sommes dont chacun aura besoin pour mener cette tâche à bien.

Comme M. Desautels l'a indiqué (et les témoins du Secrétariat du Conseil du Trésor étaient d'accord avec lui), cette estimation demeure incertaine — même si c'est la meilleure qui soit. Le Comité est donc certain d'une chose: à l'heure actuelle, personne n'est en mesure d'estimer avec certitude le coût total qu'il faudra assumer pour relever avec succès le défi de l'an 2000.

Les représentants du Conseil du Trésor ont dit au comité qu'ils ne savaient pas quel pourcentage de ce total estimatif avait été dépensé jusqu'à maintenant. Plus tard au cours de leur témoignage, ils lui ont indiqué que les sommes consacrées par les ministères à ce problème provenaient de budgets existants. Ils ont ajouté que le Secrétariat du Conseil du Trésor vérifie actuellement si des coûts viendront s'ajouter ou non aux budgets existants.

Dans son rapport, le vérificateur général a indiqué que le plan de travail du Conseil du Trésor prévoyait des mises à jour sur les progrès des ministères en septembre 1997 et en janvier 1998. Pourtant, lorsque le comité les a pressés de lui donner des détails sur les progrès à ce jour, les témoins du Secrétariat ont à maintes reprises répété au comité qu'ils n'auraient pas de réponse avant décembre 1997. Néanmoins, ils lui ont plusieurs fois indiqué que de grands progrès avaient été réalisés depuis que le vérificateur général avait terminé sa vérification.

Le manque d'informations tangibles a aussi empêché les représentants du Secrétariat d'être plus précis au sujet des plans d'affectation du personnel. D'après leur témoignage, environ 8 000 fonctionnaires travaillent actuellement dans le secteur des technologies de l'information; le gouvernement a également annoncé qu'il se propose d'en embaucher 2 000 autres et d'augmenter les niveaux de salaire. Lorsque le comité leur a demandé si ceux qui travaillent actuellement dans ce secteur seraient détachés pour se consacrer à la résolution du problème, les témoins n'ont pas répondu.

L'absence d'une estimation plus exacte des coûts totaux alliée à l'incertitude quant à l'affectation du personnel soulève deux questions, à savoir : si suffisamment de ressources seront consacrées à la résolution du problème et si les projets d'installation et d'amélioration technologiques actuellement en cours devront être annulés ou reportés. Comme les témoins l'ont signalé, les coûts sont imputés aux budgets existants. Cela crée un tiraillement entre la nécessité de régler le problème de l'an 2000 et la nécessité de terminer d'autres projets d'installation et d'amélioration technologiques.

Le comité s'attend à ce qu'une estimation plus définitive, fondée sur une analyse ministère par ministère, aidera à clarifier certains de ces points. Entre-temps, il recommande :

Que le gouvernement, dans son intervention pour relever le défi posé par l'an 2000, identifie les projets d'installation et d'amélioration technologiques en voie d'élaboration considérés comme indispensables, et qu'il prenne les mesures qui s'imposent pour les préserver.

Le comité tient à s'assurer que la Direction du dirigeant principal de l'information au Secrétariat du Conseil du Trésor et son Bureau du projet de l'an 2000 disposent de l'aide nécessaire. Comme le vérificateur général l'a signalé, le bureau du dirigeant principal de l'information aura besoin d'un grand appui pour relever avec brio ce défi énorme. Soucieux de trouver des solutions, le comité recommande :

Que le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor fournissent à la Direction du dirigeant principal de l'information l'appui et l'aide dont il aura besoin pour relever avec brio le défi de l'an 2000.

À l'approche de l'an 2000, la concurrence pour les services de spécialistes ayant les compétences voulues pour régler le problème s'intensifiera. Le comité s'est laissé dire que la concurrence pour ces services spécialisés se fait déjà sentir. Il sait que la Direction du dirigeant principal de l'information a élaboré, en prévision de l'an 2000, un plan d'action pour gérer les ressources humaines de l'industrie des technologies de l'information. Il importe cependant d'élaborer un plan d'urgence au cas où ce plan d'action serait insuffisant. Par conséquent, le comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor prenne acte de la concurrence croissante que suscite l'obtention des services de spécialistes ayant les compétences voulues pour relever le défi de l'an 2000 et établisse un plan d'urgence interne en matière de dotation.

La nécessité de plans d'urgence constitue une autre source de préoccupation. Dans son rapport, le vérificateur général faisait savoir au Parlement qu'au moment de la vérification, « aucun des neuf ministères [sur lesquels la vérification a porté] n'avait commencé à préparer de véritables plans d'urgence pour ses systèmes ». (12.83) Il a en outre signalé que seulement trois des 50 ministères et organismes qui ont répondu à un sondage ont indiqué qu'ils avaient élaboré des plans d'urgence; aucun d'entre eux n'en a fourni une copie.

En réponse aux questions qui leur ont été posées, les représentants du Secrétariat ont dit au comité que l'élaboration de plans d'urgence n'est pas une priorité. L'accent porte plutôt sur la résolution du problème. Toutefois, le vérificateur général mentionne dans son rapport que de nombreux ministères et organismes ne pourront pas mettre ceux de leurs systèmes qui auront été mis à jour ou remplacés à l'essai avant le 1er janvier 2000. Pour le Comité, cela veut dire que ces systèmes risquent de tomber en panne. Cela veut dire aussi qu'il faudrait prévoir des solutions de rechange en vue de la prestation des programmes essentiels en cas de besoin.

Le comité estime que tous les ministères qui offrent des programmes essentiels qui sont exposés à un risque d'interruption doivent se doter de plans d'urgence au cas où le soutien technologique ferait défaut. Par conséquent, le comité recommande fortement :

> **Que le Secrétariat du Conseil du Trésor veille à ce que tous les ministères et organismes qui offrent des programmes exposés à un risque d'interruption qui touchent directement la santé, la sécurité et le bien-être économique des Canadiens se dotent de plans d'urgence proportionnés au risque pour soutenir ces programmes en cas de panne des systèmes le 1er janvier 2000.**

Le comité craint que dans la foulée des efforts pour définir les priorités et élaborer des plans d'urgence, la prestation de services aux citoyens ne reçoive pas une attention suffisante. Lorsque le comité l'a interrogé à ce sujet, le dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor a répondu ceci :

> *Je ne peux pas dire catégoriquement que le service à la clientèle, le souci de répondre aux besoins du citoyen canadien, des entreprises, des petites et des grandes entreprises du Canada, soit au coeur de notre mission...*

Le comité croit qu'il importe que le projet de l'an 2000 fasse une plus grande place au service à la clientèle et, par conséquent, il recommande :

> **Que la Direction du dirigeant principal de l'information et le Bureau du projet de l'an 2000 accordent la priorité à la qualité de la prestation des services aux citoyens et qu'ils sensibilisent tous les ministères et organismes du gouvernement à cette priorité.**

Responsabilité et rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor

La responsabilité est une question de la plus haute importance pour le comité. Pour pouvoir prendre des mesures efficaces et obtenir des résultats satisfaisants, il y a beaucoup de mérite à avoir un ministère qui soit capable d'assumer la responsabilité de la résolution des problèmes. Lorsqu'on sait qui est responsable, on sait qui est en mesure de prendre des décisions et d'y donner suite. On sait également à qui il faut s'en remettre.

Lorsque le comité a posé des questions à ce sujet, on lui a répondu qu'il incombe aux ministères de s'assurer que leurs systèmes seront prêts pour l'an 2000. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor a pour tâche de donner des conseils et de montrer la voie à suivre à l'échelle du gouvernement, notamment en ce qui concerne la quête de solutions à des problèmes communs.

Dans des circonstances normales, un tel partage des responsabilités pourrait convenir. Dans ce cas-ci, cependant, le Comité pense qu'un plus grand dynamisme de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor sera nécessaire. Dans son rapport, le vérificateur général exhorte le Secrétariat à accorder la priorité à l'identification et à la surveillance des systèmes les plus essentiels du gouvernement. Il préconise aussi une intervention stratégique pour le cas où les efforts de réparation dans des secteurs essentiels ne répondraient pas aux attentes. Le Secrétariat devra donc transcender son rôle de chef de file et de facilitateur et effectuer des interventions stratégiques là où cela s'impose.

Étant donné ces considérations et étant donné l'urgence associée au défi de l'an 2000, le comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor assume l'entière responsabilité de la solution du problème de l'an 2000 et dispose des pleins pouvoirs à ce sujet, et qu'il s'assure que tous les ministères et organismes sont bel et bien conscients de son autorité hiérarchique à cet égard.

Il importe aussi qu'une personne au sein du Secrétariat assume la responsabilité de relever ce défi. Pourtant, les témoignages des représentants du Secrétariat étaient assez ambigus. Dans la version écrite de sa déclaration préliminaire, M. René Guindon, sous-ministre adjoint invité, Bureau du projet de l'an 2000 du Secrétariat du Conseil du Trésor, a indiqué qu'il est responsable de la question de l'an 2000 à la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cependant, au cours de son témoignage, M. Paul Rummell, dirigeant principal de l'information, a dit au comité qu'il est à la tête de ce projet. (Pour qu'il n'y ait aucune confusion, le comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor indique clairement et le plus rapidement possible qui, au Secrétariat, est le principal responsable du projet de l'an 2000.

Dans son rapport, le vérificateur général affirme que le Parlement devrait constamment recevoir de l'information sur le défi que pose le passage à l'an 2000 et sur les efforts du gouvernement pour s'y préparer. Le comité est d'accord. À titre d'organisme central chargé de surveiller les progrès réalisés par les ministères en vue du passage à l'an 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor est le mieux placé pour fournir cette information au Parlement. Le comité tient à faire observer que les représentants du Secrétariat ont répondu favorablement à ses demandes de renseignements plus détaillés et il souhaite encourager le Secrétariat à donner suite rapidement à ses intentions. Par conséquent, le comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soumette son plan de travail pour les initiatives gouvernementales en vue de l'an 2000 au Comité des comptes publics au plus tard le 31 janvier 1998; et

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor présente au Comité des comptes publics un rapport sur les progrès réalisés par tous les ministères et organismes du gouvernement d'ici au 31 janvier 1998, et à des intervalles de six mois, jusqu'au 31 janvier 2001 inclusivement.

Le comité tient à s'assurer que les rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'état de préparation à l'an 2000 contiendront des renseignements opportuns et utiles. À cette fin, le comité recommande :

Que les rapports d'étape sur l'état de préparation à l'an 2000 contiennent les renseignements suivants :

- les progrès réalisés à chacune des étapes du projet de conversion (dénombrement, évaluation et planification; conversion; mise à l'essai et mise en oeuvre), y compris des calendriers et des délais, pour chaque ministère et organisme;
- une évaluation des systèmes réparés ou remplacés qui ont été mis à l'essai, ainsi que des résultats;
- une liste des systèmes indispensables à la mission, une analyse des répercussions montrant le risque associé à chacun et une indication des systèmes pour lesquels des plans d'urgence ont été mis en place;
- une évaluation continue des coûts, ventilés par ministère et organisme, à engager pour régler le problème, un agrégat de ces coûts et un énoncé de la méthode de calcul.

Le Comité sait qu'il peut dans certains cas être plus judicieux de remplacer un système que de le réviser. La révision d'un système qui devra de toute façon être bientôt remplacé constituerait une dépense futile de ressources rares. En conséquence, le Comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les divers ministères concernés, effectue une évaluation complète et détaillée des systèmes existants en vue de remplacer au besoin les éléments technologiques désuets au lieu de les réviser pour les adapter aux impératifs de l'an 2000.

Le comité est aussi très conscient que les ministères et organismes auront de plus en plus de difficulté à obtenir les logiciels et l'équipement nécessaires pour relever le défi de l'an 2000. Ils devront par conséquent évaluer leurs besoins et, le cas échéant, effectuer les achats voulus le plus rapidement possible. Il incombe notamment au Secrétariat du Conseil du Trésor d'informer les ministères et organismes de ce fait. Étant donné ces considérations, le comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor inclue, dans ses rapports d'étape sur les mesures prises en vue du défi de l'an 2000, des rapports de situation sur les efforts déployés pour acheter les logiciels et le matériel nécessaires pour régler ce problème.

Normalement, le Bureau du vérificateur général effectue un suivi deux ans après une première vérification. Cependant, dans les circonstances, ce délai serait trop long pour que le suivi ait une influence favorable sur le résultat. Il faudra donc prévoir une participation constructive beaucoup plus hâtive. Tous les rapports de situation préparés par le Secrétariat du Conseil du Trésor seront transmis au Bureau du vérificateur général. Par conséquent, le comité recommande :

Que le vérificateur général examine attentivement les rapports déposés par le Secrétariat du Conseil du Trésor sur le défi de l'an 2000 et fasse part de ses conclusions au Parlement.

En terminant, le comité croit que les ministères et organismes devraient faire rapport aux comités permanents de la Chambre des communes dont ils relèvent des moyens pris pour faire face au défi de l'an 2000. Dans son rapport de rendement pour la période terminée le 31 mars 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit de l'information sur ses efforts en vue de régler le problème de l'an 2000. D'autres devraient suivre son exemple. Par conséquent, le comité recommande :

Que la Partie III du Budget des dépenses (rapports sur les plans et les priorités) pour 1998-1999 et les exercices subséquents, ainsi que les rapports de rendement à compter de l'automne 1998, pour tous les ministères et organismes, contiennent des renseignements précis sur les dépenses (prévues et réelles) et les efforts (prévus et réels) engagés pour relever le défi de l'an 2000.

Conclusion

À en juger par les témoignages entendus, le comité estime que des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les efforts déployés pour que les principaux systèmes du gouvernement continuent à fonctionner le 1er janvier 2000. Cependant, il n'aura confirmation de ces progrès, et de leur ampleur, qu'au moment où le Secrétariat du Conseil du Trésor présentera son rapport.

Entre-temps, il est important de ne pas s'asseoir sur ses lauriers. Au contraire, les témoins ont été unanimes à dire que le défi est énorme et qu'il nécessitera un effort continu.

Du point de vue du comité, la réponse au défi de l'an 2000 met en lumière plusieurs éléments d'un intérêt primordial pour lui : la responsabilité, la nécessité de solutions opportunes, fiables et globales aux problèmes et l'assurance que les Canadiens seront bien servis par leur gouvernement.

Le comité est convaincu qu'une réponse satisfaisante à ses préoccupations et à ses recommandations à propos du défi de l'an 2000 contribuera grandement à sa résolution.

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 (*réunions nos 5 et 10)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 11 décembre 1997

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

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a examiné le chapitre 17 du Rapport du vérificateur général du Canada d'avril et octobre 1997 (*Développement des ressources humaines Canada —Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats*), et a convenu de faire rapport comme suit :

Introduction

Depuis les années 1960, les promoteurs de la réforme de la fonction publique prônent la gestion axée sur les résultats. Cette forme de gestion met l'accent sur les résultats et les produits plutôt que sur les processus, approche qui définit étroitement le succès en termes d'aptitude à faire les choses « selon les règles ». Les partisans de la gestion axée sur les résultats soutiennent qu'elle renforcerait l'obligation d'atteindre les objectifs de politique et améliorerait la conception et la mise en oeuvre des programmes.

Jusqu'à récemment, la fonction publique fédérale a été lente à adopter la gestion axée sur les résultats. Par suite de la raréfaction des ressources et des pressions financières, cependant, le gouvernement a amorcé récemment la transition à la gestion axée sur les résultats. Cette transition a reçu l'appui du vérificateur général et, au cours des dernières législatures, du Comité des comptes publics de la Chambre des communes.

Le rapport d'avril et octobre 1997 du vérificateur général comprend un chapitre qui décrit la transition vers une gestion axée sur les résultats dans un grand ministère, Développement des ressources humaines Canada, dont les activités influent sur la vie de millions de Canadiens. Ce ministère est chargé d'assurer certains des services les plus importants du gouvernement fédéral dans des domaines comme l'assurance-emploi, la sécurité du revenu et les prêts aux étudiants. Les dépenses qu'il engage dans ces domaines sont considérables. En 1996-1997, ses déboursés ont totalisé 56 milliards de dollars, y compris les paiements du Compte d'assurance-emploi et du Régime de pensions du Canada (RPC).

Étant donné la grande importance qu'il attache aux efforts pour introduire la gestion axée sur les résultats dans la fonction publique fédérale, l'ampleur des dépenses en cause et le grand nombre de Canadiens qui sont touchés par les activités du ministère, le Comité a décidé d'examiner le rapport sur la transition de ce dernier à la gestion axée sur les résultats. C'est ainsi qu'il a tenu le 4 novembre 1997 une audience avec le vérificateur général du Canada ainsi qu'avec M. Ian Green, sous-ministre associé, et M. Marcel Nouvet, sous-ministre adjoint des Finances et de l'Administration, tous deux de Développement des ressources humaines Canada.

Observations et Recommandations

Sur la foi de son examen du rapport du vérificateur général et de sa réunion avec les témoins, le Comité peut affirmer en général que DRHC fait des progrès dans le sens de la gestion axée sur les résultats. À la fin de la réunion, M. David Rattray, vérificateur général adjoint, a dit au Comité que DRHC « est en fait un des ministères qui déploie des efforts considérables pour mettre en place la gestion axée sur les résultats . » Il a ajouté que le Bureau du vérificateur général avait à cet égard « une fiche généralement assez positive sur DRHC ». Le Comité est d'un avis semblable.

En dépit des réalisations du ministère, cependant, le Comité estime que le progrès est inégal à un certain nombre d'égards essentiels. Afin d'encourager le ministère à continuer de faire des progrès, le Comité offre les observations et les recommandations suivantes.

Indicateurs de performance

Le ministère a défini les indicateurs au moyen desquels il entend mesurer sa performance en matière de fourniture de services. Ces indicateurs sont soit primaires soit secondaires, les premiers étant, contrairement aux seconds, communiqués au Parlement dans le rapport sur la performance du ministère. Comme les indicateurs de coût et d'efficience sont des indicateurs secondaires, ils ne font pas partie de l'information sur la performance des programmes qui est communiquée au Parlement.

Le Comité estime que l'absence de cette information nuit à l'aptitude du Parlement à déterminer dans quelle mesure les programmes sont bien exécutés. Comme DRHC recueille déjà des données sur le coût et l'efficience, il devrait pouvoir les communiquer au Parlement sans grands frais ni efforts supplémentaires. Le Comité recommande donc :

> **Que Développement des ressources humaines Canada désigne les indicateurs de coût et d'efficience comme des indicateurs de performance primaires et les communique au Parlement dans la Partie III de son budget des dépenses et de ses rapports sur la performance.**

Maintenant que le ministère a sélectionné ses indicateurs de performance, il doit les utiliser de façon uniforme afin qu'il soit possible de comparer sa performance d'une année à l'autre et d'établir des lignes de tendance. Selon le rapport du vérificateur général, le ministère est en train de réexaminer ses indicateurs clés pour 1998-1999. M. Ian Green, sous-ministre associé de Développement des ressources humaines Canada, a dit au Comité qu'il était conscient de la nécessité de maintenir les indicateurs actuels afin qu'ils soient mesurables et efficaces. Le Comité est heureux de voir que le ministère entend conserver son ensemble actuel d'indicateurs et souhaite qu'il continue d'en être ainsi. Il recommande donc :

> **Que Développement des ressources humaines Canada conserve son ensemble actuel d'indicateurs de performance primaires et secondaires aussi longtemps que nécessaire pour dégager les tendances et permettre au Parlement comme au ministère de vérifier si la performance s'améliore ou se détériore.**

Information communiquée au Parlement

Un des grands avantages de la gestion axée sur les résultats, c'est qu'elle permet de générer des renseignements utiles à l'intention du Parlement. Le ministère peut ainsi mieux rendre compte aux Canadiens et au Parlement de la gestion de ses ressources et des résultats qu'elle a donnés.

Il ressort du rapport du vérificateur général et des déclarations de témoins qu'une bonne partie — mais non la totalité — des renseignements pertinents concernant le Compte d'assurance-emploi sont communiqués au Parlement. Cependant, comme cette information n'est pas réunie dans un seul document, il est difficile d'évaluer les résultats d'exploitation du Compte, qui est entièrement financé par les employeurs et les employés.

Le Comité note que le ministère dépose déjà au Parlement un rapport annuel sur le Régime de pensions du Canada. Dans son rapport, le vérificateur général en dit du bien. Comme le gros de l'information sur le Compte est déjà accessible au public, le ministère devrait pouvoir sans trop de difficulté la rassembler dans un seul document. Le Comité recommande donc :

> **Que, à compter de l'exercice 1998-1999, Développement des ressources humaines Canada dépose au Parlement un rapport annuel sur le Compte d'assurance-emploi. Ce rapport devrait comparer les résultats aux objectifs déclarés et comporter des états financiers vérifiés ainsi qu'un résumé des services fournis, de la clientèle desservie et des prestations versées.**

Plusieurs éléments d'information importants concernant le Compte ne sont pas accessibles au Parlement. Les analyses actuarielles qui servent à fixer les taux de cotisation ne sont pas rendues publiques alors qu'elles le sont annuellement dans le cas du RPC. Sont également inaccessibles des renseignements sur ce qui constitue une réserve raisonnable et le temps nécessaire pour l'accumuler. Le Comité estime que ces renseignements sont nécessaires pour améliorer la transparence du processus de fixation des taux de cotisation. Il recommande donc :

> **Que l'actuaire en chef du Bureau du surintendant des institutions financières prépare tous les ans à l'intention du ministre des Finances une analyse actuarielle devant servir à formuler des recommandations concernant les taux de cotisation du Compte d'assurance-emploi et que le ministre des Finances dépose ce rapport à la Chambre des communes; et**
>
> **Que Développement des ressources humaines Canada inclue, dans un rapport annuel sur le Compte d'assurance-emploi, les analyses actuarielles qui ont servi à fixer les taux de cotisation du Compte ainsi que le niveau d'une réserve raisonnable et le temps nécessaire pour l'accumuler.**

Comme le signale le vérificateur général dans son rapport, le Compte d'assurance-emploi revêt une importance particulière. C'est pourquoi le Comité estime que la publication d'un rapport annuel devrait être exigée par la loi comme dans le cas du Régime de pensions du Canada. Le Comité recommande donc :

> **Qu'on modifie la *Loi sur l'assurance-emploi* de manière à exiger de Développement des ressources humaines Canada qu'il dépose à la Chambre des communes un rapport annuel sur le Compte d'assurance-emploi.**

Conclusion

Développement des ressources humaines Canada a fait des progrès considérables dans la mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats, ce qui est particulièrement méritoire vu les défis qu'il faut relever quand on veut changer les mentalités dans une grande organisation. Le succès obtenu dans ce ministère, l'un des plus gros et des plus importants, devrait servir d'exemple aux autres ministères et organismes.

Le Comité encourage le ministère à continuer de faire des progrès et estime qu'il y parviendra plus aisément en adoptant ses recommandations.

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 (*réunions n°s 6, 12 et 13*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 11 décembre 1997

Transports Canada : La commercialisation du système de navigation aérienne

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Après examen du chapitre 19 (Transports Canada -- La commercialisation du système de navigation aérienne) du Rapport du vérificateur général du Canada d'avril et octobre 1997, le Comité permanent des comptes publics a convenu de faire rapport de ce qui suit :

Introduction

Le 31 octobre 1996, la Couronne cédait le système de navigation aérienne civile du Canada à une société privée sans but lucratif, NAV CANADA, en lui donnant un monopole perpétuel sur son exploitation. En échange, la Couronne touchait la somme de 1,5 milliard de dollars.

L'opération, qui portait sur l'une des plus importantes aliénations d'actifs du gouvernement fédéral, était de taille tant par la nature des biens que par la somme d'argent en cause. Le recours à un contrat privé (de gré à gré) comme mode de transfert, la création d'une société sans but lucratif qui achèterait et exploiterait le système, et la rapidité relative de la transaction ont aussi contribué au caractère inhabituel de cette commercialisation.

En raison de la nature de la transaction et parce que d'autres cessions d'actifs sont probables, le Comité a rencontré le vérificateur général du Canada, M. L. Denis Desautels, la sous-ministre de Transports Canada (le ministère), Mme Margaret Bloodworth, et le sous-contrôleur général du Secrétariat du Conseil du Trésor, M. Colin Potts, le 18 novembre 1997 pour discuter de la question.

Observations et Recommandations

Dans son rapport et sa déclaration préliminaire au Comité, le vérificateur général s'est attaché aux mesures que le ministère a prises pour commercialiser le système de navigation aérienne. D'après lui le ministère n'a pas bien évalué le système et aurait, en recommandant d'accepter le prix d'achat, fait un rapprochement avec la valeur comptable nette rajustée du système. Le vérificateur général juge cette façon de faire inacceptable. Il est donc permis de se demander si le ministère a atteint l'un des deux objectifs financiers fixés par le gouvernement pour la vente — obtenir une juste valeur marchande pour le système de navigation aérienne.

Le ministère n'a pas contesté les arguments de base du vérificateur général. La sous-ministre, Mme Bloodworth, a dit au Comité que *« pour bien l'évaluer [le système de navigation aérienne], il fallait se fonder sur sa valeur d'exploitation et non sur sa valeur comptable nette rajustée. »* Elle a ajouté : *« en principe, nous sommes*

d'accord [avec le vérificateur général] sur ce point ». Elle a aussi convenu que les documents utilisés pour étayer la valeur d'exploitation et la valeur comptable nette du système étaient incomplets. C'est pourquoi, a-t-elle expliqué*, « le ministère n'a pas sollicité de ses conseillers financiers une évaluation formelle du système. »* Elle a plus tard affirmé *: « au bout du compte, la juste valeur marchande est ce que l'acheteur est disposé à payer. »*

Cependant, dans son témoignage, la sous-ministre a expliqué que le prix obtenu pour le système était raisonnable et représentait une bonne affaire pour le gouvernement et les contribuables. Elle a affirmé que les objectifs de la politique établie par le gouvernement pour la commercialisation avaient été atteints et a dit être généralement satisfaite de la façon dont la cession s'était déroulée.

Le Comité reconnaît que malgré certains retards le ministère a réussi, pour l'essentiel, à respecter l'échéancier fixé. Il observe aussi qu'à défaut de preuves contraires la plupart des objectifs de base de l'opération semblent avoir été atteints dans une certaine mesure. Le Comité souhaite aussi affirmer sa conviction, sur la foi des preuves examinées, que les personnes mêlées à la transaction ont agi avec intégrité. Comme le vérificateur général l'a dit à la fin de la séance :

> *« nous croyons que les personnes ont probablement agi avec droiture et nous n'avons aucune raison de croire qu'il en a été autrement. »*

Le Comité estime cependant qu'il y aurait plusieurs leçons importantes à tirer et à retenir de cette vente pour les opérations semblables à l'avenir.

Le ministère a publié un rapport provisoire fondé sur une étude qui visait à cerner les leçons tirées de cette commercialisation et les principaux aspects stratégiques à retenir pour les prochaines cessions d'actifs. Dans son rapport de rendement pour la période se terminant le 31 mars 1996, Transports Canada indique également son intention, après la cession, d'établir *« un cadre pour déterminer si les objectifs du transfert ont été atteints. »* Le vérificateur général a fait remarquer que le ministère n'a pas encore présenté un rapport détaillé au Parlement sur les résultats de l'aliénation.

De l'avis du Comité, le ministère doit, pour fournir au Parlement une évaluation en profondeur des résultats de la vente, lui présenter un rapport détaillé. Le Comité recommande donc que :

> **Le ministère prépare un rapport détaillé sur la commercialisation du système de navigation aérienne et le dépose à la Chambre des communes au plus tard le 1er avril 1998. Ce rapport devrait comprendre un rapport final sur les leçons tirées de la cession, les résultats de l'évaluation du ministère et un état détaillé des coûts liés à l'opération.**

Dans son témoignage et son rapport, le vérificateur général affirmait que le ministère ne s'était pas assez soucié de l'économie dans l'exécution de cette commercialisation. Il soulignait 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. (19.26)*

Le ministère a convenu que la valeur d'exploitation était la meilleure façon de déterminer le prix à demander pour le système. Ses propres conseillers financiers avaient établi la valeur d'exploitation à 2,4 milliards de dollars. Le ministère a obtenu 1,5 milliard et a procédé à un rapprochement en fonction de la valeur comptable nette rajustée du système, soit 1,9 milliard.

Pour montrer que le prix obtenu témoigne de son souci de l'économie, il faudrait que le ministère puisse effectuer ce rapprochement avec ce qu'il juge une valeur appropriée. Le Comité recommande donc que :

Transports Canada fasse le rapprochement du prix de vente du système de navigation aérienne en fonction de la valeur d'exploitation établie par ses conseillers financiers et en fasse état dans son rapport à la Chambre des communes.

En examinant les preuves produites dans le rapport du vérificateur général et durant la séance, le Comité a constaté que les documents utilisés pour évaluer le système étaient incomplets. Il a aussi appris que les conseillers financiers du ministère n'étaient pas tenus d'établir une évaluation formelle. Bien que cela soit attribuable aux conditions dans lesquelles la vente s'est déroulée, le Comité croit qu'il faudrait éviter de telles choses lors de cessions futures. Le Comité recommande donc que :

Le gouvernement stipule clairement que, lors de toute aliénation des biens de l'État, leur évaluation formelle par des conseillers financiers et des documents financiers complets constituent des exigences absolues.

Le Comité a aussi appris que Transports Canada avait entamé les négociations sur la cession du système avant d'avoir une idée précise des actifs en cause, de sorte que des éléments clés du système n'ont fait surface que durant les négociations. Comme, d'autre part, l'évaluation du système variait durant les négociations, il devenait difficile de déterminer si le prix d'achat de 1,5 milliard de dollars était adéquat. Le Comité croit qu'il faudrait préciser clairement les biens mis en vente avant le début des négociations. Il recommande donc que :

Que pour toute aliénation des biens de l'État, le gouvernement précise clairement, documents à l'appui, la nature et la valeur des biens avant d'en négocier la vente.

Le vérificateur général s'est aussi inquiété de la manière dont le ministère a obtenu les services de conseillers financiers à contrat en rapport avec la commercialisation. Le ministère estime qu'il a, dans les circonstances, procédé de façon judicieuse. Selon le sous-contrôleur général, Colin Potts, le ministère s'est bien tiré d'affaires dans l'ensemble.

Le Comité craint toutefois que, sans déroger aux procédures d'adjudication des contrats, certains des actes du ministère pourraient et devraient être améliorés. Pour faire en sorte qu'à l'avenir tous les marchés soient conclus de manière équitable et dans les règles, le Comité recommande que :

Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine à fond la réglementation sur les marchés de l'État en fonction plus particulièrement des inquiétudes évoquées dans le rapport du vérificateur général, et lui fasse part de ses conclusions au plus tard le 31 mai 1998.

Le Comité remarque que le pilotage de la vente entraînait Transports Canada hors de sa sphère d'activité normale. Ces opérations complexes exigent un ensemble de compétences bien précises que l'on ne trouve habituellement pas dans la majorité des ministères gouvernementaux. Par conséquent, le Comité croit qu'il serait sage à l'avenir d'en confier la supervision à une tierce partie. Le Comité recommande donc que :

Lorsque le gouvernement envisage de vendre des actifs, il charge un comité spécial de privatisation d'en superviser la cession en lui donnant un mandat précis et les compétences requises.

Dans son rapport et son témoignage devant le comité, le vérificateur général a observé que Transports Canada n'a pas encore communiqué de rapport détaillé sur les résultats de la vente au Parlement. Le Comité estime que toute aliénation de biens publics, surtout lorsqu'il s'agit d'actifs et de services importants, devrait faire l'objet d'un rapport au Parlement. Le Comité recommande donc que :

Lorsqu'il conclut la vente de biens publics, le gouvernement fasse rapport en détail des résultats à la Chambre des communes. Ce rapport précisera les objectifs fixés, l'ensemble des coûts engagés et les résultats obtenus.

En terminant, le Comité remarque que le gouvernement a décidé de céder le système de navigation aérienne à un organisme sans but lucratif qu'il a lui-même créé à cette fin. La loi accorde à cet organisme — NAV CANADA — un monopole perpétuel et le droit de recouvrer tous ses coûts et de constituer des réserves. Le vérificateur général a indiqué dans son témoignage que la loi autorise NAV CANADA « à faire payer aux usagers la disponibilité du service au lieu de son utilisation. » Le Comité observe que, tout en étant formé d'associés et tenu de veiller à la sécurité du service, NAV CANADA n'a pas d'actionnaires auxquels elle doit rendre des comptes. À la lumière de ces remarques d'ordre général, le Comité recommande que :

Lorsqu'il cédera des biens publics à l'avenir, le gouvernement réfléchisse sérieusement à la nature de l'entité qui prendra la responsabilité des actifs et de leur exploitation ainsi qu'à son cadre de fonctionnement.

L'évolution de la structure gouvernementale entraînera probablement d'autres aliénations. Il est essentiel de tirer des leçons des ventes d'actifs antérieures et d'en tenir compte. Il est aussi important, tout en se souciant dûment de l'économie, que le processus soit transparent.

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.

Une opinion dissidente du Bloc Québécois est annexée au rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*réunions n°s 8 et 14)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

Opinion dissidente du Bloc Québécois

Quatrième Rapport du Comité permanent des comptes publics

La commercialisation du système de navigation aérienne : la mauvaise gestion libérale dans toute sa splendeur

Les libéraux ont dilapidé près de 1 milliard de dollars de fonds publics en vendant à rabais le monopole à perpétuité du système de navigation aérienne. Encore une fois, les libéraux ont manqué de rigueur et de professionnalisme et le vérificateur général n'a pas manqué de le rappeler dans son rapport d'octobre 1997.

En plus d'avoir littéralement gaspillé 900 millions de dollars, personne au gouvernement ne veut assumer de responsabilités face à ce gâchis et face surtout aux décisions futures que prendra ce nouvel organisme. En effet, en faisant de NAV Canada un organisme indépendant du gouvernement, aucun élu gouvernemental - et surtout pas le ministre du Transport - ne semble disposé à répondre de la perte de 900 millions de dollars et encore moins de la décision de NAV Canada de remercier 1 100 de ses employés.

Le Bloc Québécois blâme les libéraux pour avoir floué les payeurs de taxes du Québec et du Canada ainsi que le ministre des Transports qui se lave les mains du sort de 1 100 de ses anciens employés qui vont perdre leur emploi. Nous espérons que le gouvernement appliquera les recommandations incluses dans le rapport du Comité.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 12 février 1998

Santé Canada – La santé des Premières nations

Conformément à l'alinéa 108(3)*e)* du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Après avoir examiné le chapitre 13 du rapport d'avril et d'octobre 1997 du vérificateur général du Canada (*Santé Canada – La santé des Premières nations*), le Comité permanent des comptes publics a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

Le gouvernement fédéral a pour politique de fournir des services de santé aux quelque 640 000 Indiens inscrits et Inuits du Canada (Premières nations). Santé Canada offre ce service par l'intermédiaire de sa Direction générale des services médicaux. Le Ministère s'est fixé pour objectif « d'aider » les Premières nations « à atteindre un niveau de santé comparable à celui des autres Canadiens vivant dans des endroits semblables ». Au cours de l'exercice 1995-1996, les dépenses dans ce secteur ont atteint environ un milliard de dollars.

Conformément aux grandes priorités gouvernementales, Santé Canada délaisse actuellement la prestation directe de services de santé aux Premières nations. Dorénavant, ce seront plutôt les Indiens inscrits et les Inuits qui, de plus en plus, géreront et contrôleront leurs propres services de santé au niveau communautaire.

En raison du grand nombre de Canadiens touchés directement, des coûts en jeu et du passage crucial au contrôle des programmes de santé par les collectivités qui se fait actuellement, le Comité a décidé d'examiner la gestion de ce service par Santé Canada. À cette fin, le 26 novembre 1997, il a rencontré M. Denis Desautels, vérificateur général du Canada, et Mme Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe. M. Paul Cochrane, sous-ministre adjoint, Direction générale des services médicaux, le Dr Jay Wortman, directeur général, Services de santé non assurés, et Mme Myra Conway, directrice, Coordination des programmes et des opérations, ont témoigné au nom de Santé Canada.

Observations et Recommandations

La Direction générale des services médicaux de Santé Canada offre des services de santé aux Premières nations dans le cadre de deux programmes fondamentaux : les programmes de santé communautaire, qui englobent des activités et des programmes liés à la santé publique, à l'éducation en matière de santé ainsi qu'à des stratégies visant à régler des problèmes de santé particuliers, tel l'abus de l'alcool et des drogues, et le Programme des services de santé non assurés (SSNA), qui fournit des médicaments sur ordonnance et en vente libre, des soins dentaires et le transport pour des raisons de santé. Au cours de l'exercice 1995-1996, les dépenses au titre de ces deux programmes ont atteint respectivement quelque 450 millions et 516 millions de dollars.

Dans son rapport d'octobre 1997, le vérificateur général a critiqué la façon dont le Ministère gérait ces programmes. Il lui a reproché de ne pas surveiller suffisamment la prestation des programmes de santé communautaire et les résultats obtenus au niveau de l'amélioration de la santé. En ce qui concerne les services de santé non assurés, il a constaté que le manque de rigueur du Ministère dans la gestion et le contrôle avait peut-être contribué à la mauvaise santé des membres des Premières nations au lieu de favoriser son amélioration. Il a également soutenu que, vu l'absence de vérifications rigoureuses, les fonds étaient dépensés à des fins autres que celles visées par le programme. Le vérificateur général a réitéré ces observations lors de son témoignage devant le Comité.

Le Ministère n'a pas trouvé à redire aux observations du vérificateur général. Des témoins du Ministère ont indiqué que celui-ci était déjà au courant de bon nombre des problèmes que la vérification a fait ressortir et qu'il prend actuellement des dispositions pour les corriger. Les témoins ont précisé que les mesures de gestion des coûts donnent des résultats positifs, ce qui a d'ailleurs été mentionné dans la vérification. Ils ont ajouté que les obstacles à la prestation des services de santé aux Premières nations étaient nombreux et que les problèmes liés aux programmes n'étaient pas différents de ceux que l'on trouve dans d'autres systèmes de santé.

Le Ministère a approuvé presque toutes les recommandations faites à l'issue de la vérification et s'est engagé à toutes les mettre en oeuvre. Des démarches ont déjà été entreprises en vue d'apporter des changements tandis que d'autres sont envisagées. Le Comité se réjouit de voir que Santé Canada s'est engagé à régler les problèmes relevés durant la vérification. Même si, dans certains cas, il s'agissait de problèmes connus du Ministère depuis près de dix ans, on devrait pouvoir les régler plus rapidement en raison de l'existence de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes.

Le Comité est impatient de voir le Ministère donner suite à ses engagements et il s'attend à ce que les modifications entraînent une meilleure gestion des services de santé et une amélioration de l'état de santé des membres des Premières nations. Par conséquent, il présente les recommandations suivantes.

Programmes de santé communautaire

Les programmes de santé communautaire sont offerts aux Premières nations en vertu de diverses ententes conclues avec le Ministère. Ces ententes varient en ce qui a trait au degré de contrôle exercé par les collectivités concernées. D'après les données du Ministère, au 31 mars 1997, 60 p. 100 des collectivités des Premières nations assuraient la prestation de programmes en vertu d'accords de contribution distincts. En principe, ce type d'entente accorde aux collectivités un minimum de contrôle et exige du Ministère un maximum de participation.

Le Ministère a pour objectif d'encourager les collectivités à exercer un plus grand contrôle grâce à des ententes appelées « ententes de transfert ». Selon le vérificateur général, le Ministère prévoit que, d'ici 1999-2000, environ 60 p. 100 des Premières nations auront passé des ententes de transfert pour la prestation de leurs services de santé (13.24). Le vérificateur général approuve le cadre de responsabilité qui a été élaboré par le Ministère et qui régira le processus de transfert.

Le Comité souscrit à l'objectif d'un contrôle accru par la collectivité. Néanmoins, les conclusions de la vérification montrent que les craintes quant à la gestion du processus de transfert sont fondées. Le Ministère n'a pas surveillé assez attentivement les accords de contribution distincts pour savoir si les conditions des programmes étaient respectées. Le cadre de responsabilité applicable au processus de transfert, bien que fondamentalement correct, n'a pas été appliqué assez rigoureusement.

Le Ministère doit faire en sorte que le processus de transfert fonctionne bien, que les Premières nations acquièrent les compétences nécessaires pour contrôler leurs services de santé, que l'état de santé des collectivités et des particuliers s'améliore, et que la responsabilité du ministre de la Santé à l'égard de l'utilisation des fonds publics et des résultats obtenus sur le plan de la santé soit appuyée comme il se doit. À cette fin, le Ministère doit utiliser le cadre de transfert tel que prévu. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Santé Canada surveille le transfert de la prestation des programmes de santé communautaire aux Premières nations et travaille avec ces communautés pour s'assurer que les conditions énoncées dans le cadre de responsabilité sont respectées. En particulier, le Ministère doit s'assurer que les exigences d'évaluation et de vérification (financière et intégrée) de toutes les ententes de transfert sont satisfaites.

Le directeur de la Direction générale des services médicaux, M. Paul Cochrane, a dit au Comité que le Ministère a pour politique de laisser les Premières nations qui le désirent prendre en charge leurs programmes de santé « au moment et au rythme qui leur conviennent ». Par conséquent, certaines collectivités pourraient décider de ne pas conclure d'ententes de transfert. Dans ces cas, Santé Canada doit améliorer sa surveillance, conformément à ses propres politiques, pour s'acquitter adéquatement de ses obligations. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Santé Canada surveille les aspects des programmes de santé communautaire qui ne sont pas visés par des ententes de transfert. Cette surveillance doit être effectuée conformément aux politiques du Ministère, s'appuyer sur une évaluation approfondie des risques et être ciblée en conséquence.

Le Comité estime qu'il est essentiel que le Parlement soit tenu au courant de l'avancement du processus de transfert et des résultats obtenus. Le Ministère doit également garantir au Parlement que tous les programmes de santé communautaire font l'objet d'une surveillance adéquate et que toutes les vérifications et tous les rapports sont exécutés et présentés conformément aux exigences. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Santé Canada fournisse de l'information sur la situation des programmes de santé communautaire dans ses rapports annuels de rendement. De l'information devrait également être donnée concernant l'état d'avancement du processus de transfert, les activités de surveillance du Ministère, les vérifications et les rapports exécutés, ainsi que les résultats obtenus sur le plan de la santé grâce aux programmes.

Services de santé non assurés

Les conclusions les plus importantes de la vérification concernent la prestation, par le Ministère, du Programme des services de santé non assurés. Selon le vérificateur général, une gestion et un contrôle déficients ont contribué à l'utilisation inappropriée des services fournis dans le cadre de ce programme.

Le Ministère a reconnu l'existence de problèmes et a pris des mesures pour les régler. Qui plus est, il a fait l'essai d'un système de traitement aux points de service qui vise à repérer les abus possibles de médicaments prescrits. Ce système devait être pleinement opérationnel à la fin de 1997. Le comité demande au gouvernement de confirmer la mise en opération dans sa réponse globale pour le présent rapport.

Ces mesures peuvent réduire bon nombre des problèmes liés à la fourniture de médicaments prescrits en vertu du Programme des SSNA. Certains aspects du système de traitement aux points de service devraient toutefois

être améliorés. En raison des lois en vigueur dans diverses régions du pays, l'information se limite aux trois dernières ordonnances du client, et les pharmaciens peuvent ne pas tenir compte des messages d'avertissement transmis par le système. À ce jour, aucune mesure d'indemnisation n'a été prévue pour encourager les pharmaciens à refuser d'exécuter des ordonnances en réponse à des messages d'avertissement.

Le Comité a constaté que la loi sur la protection de la vie privée en Colombie-Britannique a été modifiée afin de permettre aux pharmaciens de voir les médicaments qui ont été prescrits à une personne au cours des 14 derniers mois. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Santé Canada, en collaboration avec diverses administrations, examine la possibilité de voir les lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée modifiées pour que le système de traitement aux points de service puisse fournir plus d'information sur les ordonnances récentes.

Le Comité recommande également :

Que Santé Canada examine les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte de messages d'avertissement et conçoive une mesure d'incitation à l'intention des pharmaciens qui n'exécutent pas les ordonnances lorsque des messages d'avertissement sont émis.

Le Ministère a déclaré que le Programme des services de santé non assurés pourra être transféré aux collectivités des Premières nations à compter du 1er avril 1998. La prestation des services offerts dans le cadre de ce programme se déroulera peut-être mieux si la collectivité exerce un plus grand contrôle. Le Comité craint toutefois que les collectivités des Premières nations n'héritent des problèmes systémiques associés à ce programme. Par conséquent, il recommande :

Que Santé Canada règle les problèmes systémiques associés au Programme des SSNA avant que ce programme puisse être transféré aux Premières nations.

Le Comité tient aussi à ce que le transfert du Programme des SSNA, lorsqu'il commencera, se fasse de manière à accroître les capacités des Premières nations et à favoriser les liens de responsabilité. Le Comité constate que le vérificateur général appuie le cadre régissant le transfert des programmes de santé communautaire. Par conséquent, il recommande :

Que Santé Canada adopte et utilise le cadre régissant le transfert des programmes de santé communautaire lorsqu'il transférera le Programme des services de santé non assurés aux Premières nations.

Traitement des demandes de remboursement présentées par les fournisseurs de services pharmaceutiques et de soins dentaires

La vérification a fait ressortir des problèmes dans le traitement des demandes de remboursement présentées par les fournisseurs de services pharmaceutiques et de soins dentaires dans le cadre du Programme des SSNA. Ces problèmes étaient attribuables en grande partie à un système de vérification inadéquat.

En octobre 1997, le Ministère a annoncé l'octroi d'un nouveau contrat de cinq ans pour le traitement des demandes de remboursement. Ce contrat débutera le 1er juillet 1998.

Dr Jay Wortman a dit au Comité que le Ministère savait que le libellé du contrat actuel « laissait à désirer pour ce qui est des vérifications » et qu'il voulait un libellé plus ferme pour le nouveau contrat. Le Comité se réjouit de cette décision du Ministère et recommande :

Que Santé Canada envoie au Comité d'ici le 1er juin 1998 une copie du nouveau contrat de traitement des demandes de remboursement présentées par les fournisseurs de soins pharmaceutiques et de soins dentaires.

Thérapie optimale

Le Comité estime que Santé Canada devrait faire de la thérapie optimale l'objectif fondamental du Programme des SSNA. Ainsi, les personnes visées par le programme pourraient recevoir les médicaments dont elles ont besoin pour améliorer leur santé ou leur condition particulière. Si tel était l'objectif du programme, le Comité est convaincu que les possibilités d'économies seraient plus nombreuses parce que les clients, les médecins et les pharmaciens seraient mieux informés et que des soins plus appropriés seraient dispensés. Le Ministère utilise déjà une approche thérapeutique optimale pour certains éléments du programme, mais il devrait le faire pour l'ensemble du programme. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Santé Canada travaille en collaboration avec les Premières nations pour faire de la thérapie optimale l'objectif fondamental du Programme des SSNA et qu'il décrive les efforts faits à cet égard dans ses rapports annuels de rendement.

Conclusion

Comme on l'a souligné, le Ministère s'est engagé à mettre en oeuvre toutes les recommandations du vérificateur général. M. Cochrane a dit au Comité que « chacune de ces recommandations fera l'objet d'un plan d'action détaillé ». Il a ajouté qu'il était disposé à remettre une copie de ce plan au Comité. Mme Myra Conway a indiqué qu'une version provisoire du plan serait terminée d'ici la fin de novembre 1997. Le Comité recommande :

Que Santé Canada remette au Comité une copie de son plan d'action pour la mise en oeuvre des recommandations du vérificateur général d'ici le 30 avril 1998. Ce plan devrait proposer des dates cibles de mise en oeuvre et indiquer comment le Ministère entend surveiller les changements et les résultats obtenus et en rendre compte.

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

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*réunions nos 11 et 16*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 26 mars 1998

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

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Après avoir examiné le chapitre 28 du Rapport de décembre 1997 du vérificateur général du Canada (*Pêches et Océans Canada — Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource*), le Comité des comptes publics a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

Le saumon du Pacifique est une ressource précieuse pour les citoyens et les collectivités de la Colombie-Britannique ainsi que pour l'ensemble du Canada. La pêche commerciale a rapporté 265 millions de dollars par année entre 1986 et 1995. Une enquête récente a révélé que la pêche récréative a représenté plus de 228 millions de dollars en dépenses directes des pêcheurs en 1990. Un grand nombre de Canadiens, surtout les citoyens et les collectivités de la Colombie-Britannique se montrent très intéressés, et déterminés, à protéger cette importante ressource pour que les générations futures puissent l'utiliser et en jouir.

Compte tenu de la valeur de cette ressource et de son importance pour la population de la Colombie-Britannique et pour le Canada, le Comité a décidé d'examiner le chapitre 28 du Rapport de décembre 1997 du vérificateur général du Canada. La vérification portait sur la durabilité de la ressource en saumon et mettait l'accent sur la conservation et la protection de l'habitat. Un deuxième volet portera sur la durabilité de la pêche au saumon, y compris la gestion de cette activité et l'allocation des prises. Le vérificateur général a l'intention de le présenter en 1999.

Afin de comprendre les défis que présentent la conservation et la protection de l'habitat du saumon du Pacifique, le Comité a rencontré le 12 février 1998 le vérificateur général du Canada, M. Denis Desautels, ainsi que M. John McCullough, directeur principal, Opérations de vérification, et M. Geoffrey Robins, directeur, Opérations de vérification, du Bureau du vérificateur général. M. Wayne Wouters, sous-ministre, Mme Cheryl Fraser, sous-ministre adjointe, Politique, M. Scott Parson, sous-ministre adjoint, Science, et Mme Donna Petrachenko, directrice régionale, région du Pacifique, représentaient Pêches et Océans Canada.

Le Comité a appris que, même si le saumon du Pacifique se porte bien quant au nombre total de poissons, certaines espèces comme le quinnat et le coho sont peut-être en train de décliner et certains petits stocks pourraient être menacés ou éprouver de sérieux problèmes.

Plusieurs facteurs menacent la ressource, notamment les changements du climat marin et les mutations du climat mondial. Les études démontrent cependant que les modifications apportées à l'habitat du saumon de nature à provoquer la perte d'habitats constituent une menace importante pour la ressource.

Étant donné que la compétence relative à la pêche au Canada est partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces, le Ministère doit collaborer avec le gouvernement de la Colombie-Britannique pour réaliser son programme de gestion de l'habitat. Il doit aussi collaborer étroitement avec les collectivités, les groupes autochtones, les groupes d'intérêt et les particuliers, ainsi qu'avec d'autres parties intéressées.

La *Loi sur les pêches* donne à Pêches et Océans le mandat très clair de protéger le saumon et son habitat contre les activités perturbatrices et destructrices. Le ministère est guidé par sa Politique de gestion de l'habitat du poisson (1986) et par les Lignes directrices sur la conservation et la protection de l'habitat (1994). La politique vise un but précis, soit un « gain net », obtenu grâce à la conservation, au rétablissement et à l'aménagement de l'habitat. En 1996-1997, la région du Pacifique du Ministère a consacré 10,3 millions de dollars à la gestion de l'habitat, soit 11,6 p. 100 de son budget total de gestion de la pêche.

Le Ministère doit aussi exécuter son programme de gestion de l'habitat dans un cadre complexe et exigeant. Les ententes récentes entre les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique devraient permettre une meilleure coordination des efforts visant à protéger l'habitat du saumon. Mais, au-delà de ces ententes, le Comité est d'avis qu'il y a plusieurs domaines où le Ministère doit améliorer son rendement s'il veut obtenir le « gain net » prévu dans sa Politique de gestion de l'habitat.

Observations et Recommandations

Dans son rapport et dans son témoignage, le vérificateur général a souligné l'importance des petits stocks de saumon de toutes les espèces pour protéger la diversité génétique et assurer la durabilité de l'ensemble de la ressource. Or, le Ministère a eu tendance à concentrer ses efforts sur les stocks dominants. Par conséquent, on manque de données sur de nombreux stocks mineurs. Le Comité craint que cette démarche ne tienne pas compte de l'importance des stocks mineurs. Il fait remarquer que le sous-ministre Wouters a convenu de la nécessité d'insister davantage sur les stocks mineurs et recommande :

> **Que Pêches et Océans Canada adopte une approche équilibrée en ce qui concerne la protection et la production de tous les stocks de saumon et qu'il affecte ses ressources en conséquence. Cette approche doit se traduire clairement dans les politiques, dans les documents relatifs à la responsabilisation et dans les autres publications du Ministère.**

Le Comité recommande en outre :

> **Que Pêches et Océans Canada établisse une stratégie pour collecter et évaluer les données nécessaires pour surveiller les stocks mineurs et rédiger des rapports sur ces stocks, et qu'il établisse et publie un échéancier à ce sujet.**

En plus des données et des évaluations limitées relatives aux petits stocks dont il est fait mention au paragraphe 9, la vérification a révélé que l'information relative aux stocks de saumon n'est pas bien coordonnée et n'est pas toujours accessible facilement. Le Ministère aura besoin de ces renseignements s'il veut concentrer ses

efforts et ses ressources pour les rendre le plus efficace possible. Ses partenaires de la protection de l'habitat en auront besoin eux aussi pour leurs propres travaux de planification. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Pêches et Océans Canada élabore et mette en oeuvre, de concert avec la province de la Colombie-Britannique et les autres partenaires de la gestion de l'habitat, une stratégie relative à la collecte et à la gestion des données sur les stocks de saumon du Pacifique. Cette stratégie doit inclure des buts précis, des définitions des responsabilités et un échéancier de mise en oeuvre.

Le Comité estime que les personnes et les groupes intéressés à contribuer à la protection de l'habitat constituent une ressource précieuse pour le Ministère, d'autant plus que les ressources disponibles sont limitées. Ces groupes et personnes contribuent à protéger l'habitat, mais ils sont aussi une source de renseignements sur l'état des stocks de saumon. Leur contribution doit être encouragée, et le Ministère fait des efforts à cet égard. Le Comité souhaite que ces efforts se poursuivent et recommande donc fortement :

Que Pêches et Océans Canada élabore et mette en oeuvre un plan visant expressément à stimuler et à encourager l'assistance des personnes et des groupes intéressés pour protéger les stocks et les habitats de saumon. Ce plan – qui comprendra un échéancier de mise en oeuvre – doit être élaboré en étroite consultation avec les personnes et les groupes intéressés.

Le Comité remarque que le Ministère réalise certains aspects de sa Politique de gestion de l'habitat par le biais d'ententes avec ses partenaires, tels que le gouvernement de la Colombie-Britannique et les Premières Nations. Il s'inquiète cependant de l'absence générale de cadres de responsabilisation dans un grand nombre de ces ententes. Le vérificateur général a constaté que ces ententes ne font l'objet d'aucune surveillance et d'aucune vérification par le Ministère, ce qui est une autre source d'inquiétude. Le Comité croit qu'il faudrait régler ce problème à mesure que de futures ententes seront mises en place. Par conséquent, il recommande :

Qu'à mesure qu'il négocie des ententes avec ses partenaires de la gestion de l'habitat, Pêches et Océans Canada négocie aussi l'inclusion de cadres de responsabilisation pour veiller à ce que les exigences de la *Loi sur les pêches* soient remplies. Ces cadres doivent inclure des énoncés clairs des attentes, des responsabilités et des dispositions relatives à la surveillance, à la vérification et aux rapports sur les résultats.

En outre, le Comité recommande également :

Que Pêches et Océans Canada surveille et vérifie les ententes par lesquelles il délègue des responsabilités en matière de gestion de l'habitat.

La vérification a révélé que le Ministère compte fortement sur des mesures de nature réactive pour protéger l'habitat du saumon. Ces mesures portent sur l'examen des projets d'aménagement susceptibles d'avoir des répercussions sur l'habitat du saumon. Le Ministère peut recommander des modifications aux projets afin de compenser les dommages causés à l'habitat. La vérification a révélé que le Ministère n'insiste pas assez sur ces mesures d'atténuation, en particulier dans le cas des petits projets. Le Comité estime que le Ministère doit insister davantage sur la surveillance et le suivi et recommande par conséquent :

Que Pêches et Océans Canada établisse le niveau de surveillance et de suivi des projets de gestion de l'habitat nécessaires pour assurer la conformité et évaluer l'incidence sur l'objectif d'« aucune perte nette ». La nécessité de surveiller les petits projets doit être prise en considération.

Afin de protéger l'habitat, le Ministère devrait aussi adopter une approche plus proactive en participant à la planification des projets communautaires. Il pourra ainsi s'assurer que les projets évitent d'endommager l'habitat ou que des mesures d'atténuation ou compensatoires pourront y être intégrées. Le Comité a toutefois appris que le Ministère a encouragé plutôt qu'ordonner à son personnel de participer aux activités de planification. Le Comité croit que cette participation permettra de régler les problèmes avant qu'ils ne deviennent difficiles à surmonter. Il note aussi le témoignage de Mme Petrachenko, selon laquelle « si nos [le Ministère] travaux proactifs en matière de planification n'aboutissent pas, alors nous devons avoir recours à des mesures de mise en application ». La participation à l'étape de la planification pourrait donc réduire la nécessité d'exercer une surveillance et de faire appliquer les règlements après coup. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Pêches et Océans Canada révise ses Lignes directrices de 1994 sur la conservation et la protection de l'habitat afin d'ordonner à son personnel de participer aux grandes initiatives intégrées de planification de l'utilisation des terres et des ressources.

Le vérificateur général signale que le Ministère n'a préparé aucun rapport global sur la situation de la conservation de l'habitat du poisson au Canada depuis l'adoption de la Politique de gestion de l'habitat en 1986. M. Wouters a déclaré au Comité que le Ministère est en train de mener un examen stratégique de son programme de gestion de l'habitat en Colombie-Britannique. Il s'est également clairement engagé à comparaître devant le Comité une fois que cet examen sera terminé afin de venir lui présenter un résumé de ses résultats de même que les mesures que le Ministère prendra. Il s'attend à ce que cet examen soit terminé en octobre 1998. Le Comité prend également note de la réponse généralement positive du ministère des Pêches et des Océans aux recommandations faites par le vérificateur général. Le ministère a fait savoir qu'il avait pris des mesures concernant certaines recommandations et qu'il entend se pencher sur d'autres recommandations. Le Comité se réjouit des engagements de M. Wouters et du Ministère, et recommande :

Que Pêches et Océans Canada effectue un examen stratégique complet de sa Politique de gestion de l'habitat du poisson afin de déterminer dans quelle mesure elle permet d'atteindre ses buts et l'objectif général du « gain net », et qu'il fasse rapport sur les résultats de cet examen en décembre 1998. Ce rapport doit aussi contenir les réponses convenues du Ministère aux recommandations et aux préoccupations du vérificateur général telles qu'exprimées au chapitre 28 de son rapport de décembre 1997.

Le Comité croit que ces évaluations doivent être effectuées périodiquement et que les résultats doivent être communiqués au Parlement. Par conséquent, il recommande :

Que Pêches et Océans Canada établisse un calendrier concernant l'examen et l'évaluation périodiques de ses politiques et pratiques de gestion de l'habitat du poisson; et

Que Pêches et Océans Canada communique au Parlement les résultats de ces examens dans son Rapport annuel sur le rendement.

En outre, parce que le Comité croit que la gestion de l'habitat constitue un élément vital du mandat du Ministère, il recommande :

Que Pêches et Océans Canada ajoute, dans les mises à jour de sa stratégie en matière de développement durable, des renvois à ses politiques et pratiques de gestion de l'habitat.

Enfin, parce que le Comité croit en l'importance vitale des renseignements sur l'état de la ressource en saumon du Pacifique, il recommande :

Que Pêches et Océans Canada inclue dans son rapport annuel au Parlement des renseignements sur l'état de la ressource en saumon du Pacifique, du point de vue des espèces et des stocks.

En conclusion, le Comité est conscient que la protection de l'habitat est un élément des efforts déployés pour assurer la durabilité du saumon du Pacifique. Il fait remarquer que le vérificateur général entreprendra le deuxième volet de sa vérification sur le saumon du Pacifique, qui portera sur d'autres aspects de la durabilité. Le Comité juge important de considérer la durabilité dans son ensemble et pourrait revenir sur les résultats du premier volet dans le cadre de l'examen du second.

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

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*réunions n°s 17 et 23*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 2 avril 1998

Comptes publics du Canada, 1996-1997

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics, après avoir examiné les *Comptes publics du Canada, 1996-1997*, a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

Les *Comptes publics du Canada* résument les opérations financières du gouvernement canadien pendant l'année financière, qui prend fin le 31 mars. Ils englobent les éléments suivants : l'actif et le passif du gouvernement, ses recettes et dépenses, le déficit accumulé, les changements dans la situation financière ainsi qu'un état des opérations. Dans ce dernier cas, on indique dans quelle mesure les sorties de fonds dépassent les entrées, et l'emprunt net qui en résulte.

Ces états financiers sont présentés au vérificateur général du Canada, qui les vérifie et fournit une opinion indépendante à la Chambre des communes. Les états ainsi que l'opinion du vérificateur général sont déposés à la Chambre des communes au titre des *Comptes publics du Canada* et sont renvoyés pour examen au Comité permanent des comptes publics.

Le 28 octobre 1997, les *Comptes publics du Canada, 1996-1997*, ont été déposés à la Chambre des communes et renvoyés au Comité. Le 9 décembre 1997, le Comité s'est réuni pour en faire l'examen. M. Raymond Dubois, sous-vérificateur général, M. Ron Thompson, vérificateur général adjoint, et M. John Hodgins, directeur principal, Opérations de vérification, ont comparu comme témoins pour le Bureau du vérificateur général du Canada. M. J. Collin Potts, sous-contrôleur général, et M. Rick Neville, secrétaire adjoint et contrôleur général adjoint, ont comparu comme témoins pour le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le présent rapport fait état des observations et recommandations du Comité par suite de cette réunion.

Observations et Recommandations

En vertu de l'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général examine les états financiers exigés par la *Loi sur la gestion des finances publiques* et figurant dans les *Comptes publics* et

> *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 (1976-1977, c. 34, art. 6; 1980-1981-1982-1983, c. 170, art. 25).*

Bien qu'il ait indiqué qu'à son avis, les états financiers de 1996-1997 « présentent fidèlement, à tous égards importants, la situation financière du gouvernement du Canada au 31 mars 1997 », le vérificateur général a ajouté que :

> *Le déficit de 1996-1997 est surévalué de 800 millions de dollars, et les créditeurs et les charges à payer ainsi que le déficit accumulé sont surévalués du même montant. Cela est attribuable au fait qu'une opération concernant la Fondation canadienne pour l'innovation a été portée au passif, ce qui est contraire aux conventions comptables énoncées par le gouvernement du Canada dans la note 1 aux états financiers. Ces 800 millions de dollars ont été comptabilisés comme une somme due à un organisme qui n'existait pas au 31 mars 1997 (la Fondation n'avait pas d'existence légale avant avril 1997). De plus, l'entente de financement entre le gouvernement du Canada et la Fondation n'a pas été signée avant juillet 1997.*

Pendant la réunion, les témoins du Bureau du vérificateur général ont confirmé que ce dernier avait émis une restriction relativement aux comptes publics de l'exercice 1996-1997. M. Raymond Dubois, sous-vérificateur général, a informé le Comité qu'une telle restriction était

> *... une situation préoccupante. Une restriction veut dire que les membres du Comité et les autres utilisateurs des états financiers doivent être conscients que ces états contiennent une inexactitude importante.*

Dans son témoignage, M. Ron Thompson a lui aussi indiqué que, de l'avis du Bureau du vérificateur général, l'opération de 800 millions de dollars avait été enregistrée avant que la Fondation canadienne pour l'innovation (la Fondation) n'ait une existence légale et que le transfert ne soit réellement effectué. Il a déclaré que le fait d'enregistrer une opération de cette façon contrevient aux propres règles du gouvernement ainsi qu'aux pratiques de comptabilité et de rapport recommandées par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés. Au lieu de cela, on aurait dû enregistrer l'opération au cours de l'exercice 1997-1998, qui correspond réellement à la période de la création de la Fondation et du paiement.

M. Potts a reconnu que le vérificateur général et le gouvernement n'avaient pu s'entendre sur la façon de traiter du point de vue comptable le transfert de 800 millions de dollars à la Fondation. Contrairement à l'opinion du vérificateur général, le gouvernement croit que les coûts devaient être inscrits dans l'année 1996-1997, l'exercice au cours duquel le Cabinet a pris et rendue publique la décision d'établir la Fondation et de transférer les fonds. D'après M. Potts, le gouvernement a jugé que cette décision constituait « un engagement irrévocable » et que l'inscription de la décision dans l'année financière 1996-1997 « reflétait la réalité économique du processus décisionnel en matière de finances » à ce moment. Il a en outre indiqué que l'engagement avait été confirmé par l'adoption du texte de loi au Parlement avant la fermeture des livres du gouvernement pour 1996-1997. Pour ce qui concerne le transfert des fonds, M. Potts a également signalé que le paiement — même s'il a eu lieu en juillet 1997 —, s'est produit avant la fermeture des comptes pour cette année-là. Il a conclu que dans le traitement comptable de cette opération, le gouvernement avait adopté une démarche conservatrice.

En réponse aux questions du Comité et dans leurs témoignages subséquents, les témoins sont restés fermement campés sur leur position.

Le Comité était partagé sur la question. Certains membres adhéraient à l'opinion du Bureau du vérificateur général, d'autres croyaient que les explications du gouvernement étaient satisfaisantes et raisonnables.

Nous avons pris note des points soulevés par le vérificateur général et comprenons tout à fait les raisons à l'origine de ses préoccupations. Le Comité est toutefois d'avis que l'évolution de la situation économique et de la situation financière du Canada fait intervenir un vaste éventail de facteurs.

Ces facteur englobent notamment des aspects de conservatisme, la cohérence, la comparabilité et la clarté des états financiers pour le lecteur.

Nous avons aussi pris note des propos de M. Ron Thompson, vérificateur général adjoint, à l'effet que le gouvernement « a certes fait des progrès considérables ces dernières années en rendant ses états financiers plus faciles à comprendre et plus utiles ». Il ajoute plus loin que le Canada « demeure à l'avant-garde à l'échelle internationale pour ce type de rapport redditionnel essentiel; nous devrions tous en être très fiers ».

Nous avons noté tout particulièrement l'avis clair et bien étayé donné par le ministère des Finances, de concert avec le Bureau du contrôleur général, en ce qui a trait aux méthodes comptables utilisées aux fins de l'établissement des états financiers en question. (Un exemplaire de la documentation pertinente est joint au présent rapport. *Voir l'annexe « A »*)

Le Comité est d'avis que la transparence et l'obligation de rendre compte au Parlement et aux Canadiens sont mieux servies si les éléments de passif non périodiques sont inscrits pour l'année à laquelle ils s'appliquent, dans la mesure où la loi habilitante ou l'autorisation de paiement a été approuvée par le Parlement avant la fermeture des états financiers pour l'année en cause.

Le Comité approuve donc les mesures prises par le gouvernement pour rendre ses états financiers plus transparents et plus faciles à comprendre pour les Canadiens et s'en réjouit.

Le vérificateur général a soulevé une deuxième question importante, c'est-à-dire la manière dont le gouvernement comptabilise et rapporte le passif des régimes de retraite de ses employés. D'après le vérificateur général, il existe un écart de 20 milliards de dollars entre le passif indiqué pour ces pensions (114 milliards de dollars) et le passif calculé par les actuaires du gouvernement (94 milliards de dollars). Si des ajustements ne sont pas apportés en 1998 pour faire correspondre la pratique aux lignes directrices du CCVSP, le vérificateur envisagera sérieusement d'assortir son opinion d'une restriction pour l'année en question.

M. Potts a dit au Comité que le gouvernement accordait beaucoup d'importance à la recommandation du vérificateur général et qu'il espérait que le problème soit réglé d'ici au 31 mars 1998. Entre-temps, le gouvernement adhère à une exigence législative qui l'oblige à calculer l'intérêt sur un solde dans un compte de pension de retraite. Cela produit une somme plus élevée.

Le Comité est d'avis que le gouvernement devrait donner suite rapidement aux préoccupations du vérificateur général, et il recommande par conséquent :

> **Que le gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires – y compris des modifications législatives et des ajustements de ses politiques comptables – pour comptabiliser et rapporter le passif touchant les pensions de ses employés conformément aux lignes directrices du CCVSP. De telles mesures devraient être en place pour l'exercice financier 1998-1999.**

Le vérificateur général a également dit qu'il était toujours préoccupé par la comptabilisation des passifs et des éventualités environnementaux, les immobilisations, les recettes fiscales et le Compte de service et de réduction de la dette. Dans son témoignage, M. Potts a indiqué que le gouvernement avait l'intention de régler sans tarder chacun de ces dossiers. Le Comité espère que le gouvernement agira rapidement et en consultation avec le vérificateur général pour y donner suite.

Conclusion

Le Comité prend très au sérieux sa responsabilité d'examiner les comptes publics. Comme l'a indiqué M. Neville dans sa déclaration préliminaire :

> *Le but principal de ces rapports financiers [contenus dans les Comptes publics du Canada] est de renseigner le Parlement, donc le public, sur la nature des opérations financières du gouvernement et sur les ressources qui lui sont confiées.*

En outre, le Comité souscrit fermement à l'opinion de M. Raymond Dubois, qui a indiqué dans sa déclaration préliminaire que les états financiers du gouvernement « constituent un document de responsabilisation important ». Le Comité considère donc que son examen joue un rôle central pour ce qui est d'exiger des comptes du gouvernement au nom des citoyens et des contribuables. C'est parce que ce document et son examen par un comité du Parlement revêtent une importance aussi cruciale que le Comité croit fermement en la nécessité de règles comptables claires et rigoureuses et en leur respect intégral. Il ne doit y avoir aucune confusion quant à la manière dont on fait rapport de l'utilisation des fonds publics.

Dans sa déclaration préliminaire, M. Thompson a déclaré que le gouvernement « a fait des progrès considérables au cours des dernières années pour ce qui est de rendre ses états financiers annuels plus compréhensibles et plus utiles ». Il a ajouté que le Canada « demeure un chef de file international pour cette forme cruciale de rapports ... ce dont nous devrions tous être très fiers ». Le Comité est d'accord et croit que ses recommandations ainsi que les efforts constants du gouvernement et du Bureau du vérificateur général rehausseront davantage la crédibilité et l'utilité des états financiers du gouvernement.

Le Comité note par ailleurs des différences considérables, au niveau international, dans la façon dont les gouvernements dressent leurs états financiers et en font rapport, ce qui rend souvent les comparaisons internationales difficiles. Le Comité recommande :

> **Que le gouvernement du Canada saisisse toutes les occasions de promouvoir l'établissement de normes comptables internationales pour les gouvernements.**

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

Une opinion dissidente des membres des partis de l'opposition est annexée au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*réunions n°s 13, 16 et 23*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

Opinion dissidente au septième rapport

du

Comité permanent des Comptes publics

Respectueusement soumis :

Odina Desrochers, député
Jason Kenney, député
Philip Mayfield, député
Elsie Wayne, député
Gurmant Grewal, député
René Laurin, député
Lorne Nystrom, député
John Williams, député

En remplacement des paragraphes 3 à 7 de la page 4 ainsi que du premier paragraphe de la page 5 du Rapport du Comité, tous les partis de l'opposition proposent, d'un commun accord, ce qui suit :

Malgré ces différents points de vue, le Comité est d'accord pour dire que les règles régissant le calcul des états financiers du gouvernement doivent être claires et appropriées. Elles doivent également être respectées sans exception; la pratique et le principe doivent s'accorder. Le Comité prend acte de la déclaration de M. Neville, selon lequel le gouvernement suit « la plupart » des conventions comptables recommandées pour les gouvernements par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (15.40). Ainsi, le gouvernement fédéral détermine seul ses politiques comptables, mais il le fait dans le cadre des lignes directrices établies par le CCVSP, un tiers indépendant. Le Comité remarque également qu'il s'agit de la deuxième occasion consécutive où le vérificateur général assortit son opinion d'une restriction par suite d'une pratique similaire du gouvernement. Si le gouvernement et le vérificateur général n'arrivent pas à s'entendre, il est possible que ce dernier exprime une réserve en bonne et due forme dans sa vérification des prochains états financiers du gouvernement. Le Comité est d'avis qu'il ne faut ménager aucun effort pour éviter cette éventualité. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada et le vérificateur général examinent et tentent de concilier leurs interprétations divergentes des politiques comptables du gouvernement, en se référant minutieusement aux recommandations relatives à la comptabilité et aux rapports financiers du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés.

Le Comité recommande en outre :

Que, si le gouvernement et le vérificateur général n'arrivent pas à s'entendre, on demande des éclaircissements au Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés.

De plus, en remplacement du troisième paragraphe de la page 6 du Rapport du Comité, tous les partis de l'opposition proposent ce qui suit :

Les partis de l'opposition saluent les efforts déployés par le gouvernement pour faire en sorte que ses états financiers soient transparents, compréhensibles et plus utiles. Toutefois, au vu des préoccupations que le vérificateur

général a soulevées au sujet des pratiques comptables du gouvernement, il est manifeste que les objectifs visés n'ont pas été atteints.

Les partis de l'opposition sont d'avis que le gouvernement doit axer ses efforts de manière à ce que ces objectifs soient atteints conformément aux attentes formulées par le vérificateur général du Canada.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 28 avril 1998

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 26 février 1998, 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 1999 et en fait rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*réunion n° 27*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 12 mai 1998

Le traitement des revendications du statut de réfugié

Conformément aux dispositions de l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié le chapitre 25 du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 1997 (*Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Le traitement des revendications du statut de réfugié*) et il présente le rapport suivant :

Introduction

La détermination du statut de réfugié est un processus difficile qui se déroule dans un contexte de lois et de règlements complexes. Il faut aussi réaliser un équilibre entre la compassion à l'égard des demandeurs du statut de réfugié et les besoins fondamentaux de la société canadienne, une société résolue à offrir un havre de sécurité aux véritables réfugiés.

Les coûts du système de traitement des revendications du statut de réfugié sont énormes. Selon des données partielles, les frais administratifs pour le gouvernement fédéral s'élèveraient à quelque 100 millions de dollars par année. Les provinces se chargent pour leur part de tout un éventail de services sociaux offerts aux demandeurs. Selon un estimé partiel, le coût de ces services atteindrait environ 100 millions de dollars par année tant au Québec qu'en Ontario. Or des changements apportés, tout particulièrement en Ontario, font qu'une bonne partie de ces coûts sera dorénavant assumée par les municipalités. En résumé, les coûts sont tels qu'une plus grande efficacité dans le traitement des revendications entraînera des avantages considérables.

Étant donné l'importance de la détermination du statut de réfugié et des coûts connexes, le Comité a décidé d'examiner le chapitre 25 du Rapport du vérificateur général de décembre 1997. Par conséquent, le 5 février 1998, il a rencontré M. Denis Desautels (vérificateur général du Canada), M. Richard Flageole (vérificateur général adjoint) et M. Serge Gaudet (directeur principal, Opérations de vérification) du Bureau du vérificateur général. Mme Janice Cochrane (sous-ministre) et M. Marc Lafrenière (sous-ministre délégué) représentaient le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Mme Nurjehan Mawani (présidente), M. Paul Thibault (directeur exécutif) et M. John Frecker (vice-président de la Section du statut de réfugié) représentaient la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Étant donné la complexité et l'importance de la question, il fut décidé de tenir une deuxième réunion, le 17 février 1998. MM. Denis Desautels, Richard Flageole et Serge Gaudet y ont comparu comme témoins pour le Bureau du vérificateur général. M. Greg Fyffe (sous-ministre adjoint, Développement des politiques et des programmes), M. Georges Tsai (sous-ministre adjoint, Services ministériels) et M. Brian Grant (directeur général intérimaire, Direction générale de l'exécution de la Loi) ont comparu au nom du ministère de la Citoyenneté et de

l'Immigration, et MM. Paul Thibault et John Frecker ont représenté la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Contexte

Le traitement des revendications du statut de réfugié incombe à la fois au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (le Ministère) et à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la Commission).

Le Ministère et la Commission sont indépendants l'un de l'autre. Le Ministère détermine si les demandeurs sont admissibles au système de détermination du statut de réfugié. La Section du statut de réfugié, au sein de la Commission, décide ensuite si le demandeur est réellement un réfugié aux termes de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Si la revendication est rejetée, le Ministère doit alors renvoyer le demandeur du Canada. Il s'occupe également des autres options qui s'offrent aux demandeurs non reconnus qui souhaitent rester au Canada.

Cette structure et ces méthodes ont été mises en oeuvre en 1989, pour écouler un arriéré de 85 000 demandes non traitées. Le nouveau système devait permettre de régler les revendications de façon rapide, efficace et équitable et de renvoyer les demandeurs non reconnus.

Observations et Recommandations

Le Comité a appris que la structure et les méthodes actuelles ne réalisent pas les objectifs visés. L'arriéré de demandes non traitées reste élevé (au 31 mars 1997, près de 37 500 revendications attendaient une décision du Ministère ou de la Commission) et le traitement est long. En 1996-1997, il fallait quelque 13 mois pour traiter une revendication. Le renvoi des demandeurs non reconnus pose également des problèmes : des quelque 31 200 demandeurs qui n'ont pas obtenu le statut de réfugié entre 1993 et 1997 ou qui n'ont pas été acceptés au Canada, seulement 22 p. 100 ont confirmé leur départ. Le vérificateur général estime qu'un demandeur peut s'attendre à rester au Canada pendant plus de deux ans et demi. De plus, ceux qui sont restés au Canada en dépit de l'ordre de renvoi y sont en moyenne depuis deux ans et demi.

Les causes de ces problèmes se trouvent non pas dans un secteur précis du système de traitement des revendications mais bien à toutes les étapes du processus. Le vérificateur général signale avoir trouvé « des problèmes d'efficience et d'efficacité opérationnelle et des manques de rigueur » ainsi que « des faiblesses qui transcendent l'ensemble du système — un manque de coordination, d'intégration, de direction stratégique et de suivi global ». (25.35) Comme il le souligne, des mesures ponctuelles ne permettront pas de régler les problèmes qu'a cernés la vérification.

Les témoins représentant le Ministère et la Commission ont reconnu volontiers la pertinence des conclusions découlant de la vérification et ont convenu de mettre en oeuvre toutes les recommandations du vérificateur général. Le Comité a été informé que plusieurs changements sont en voie de réalisation et d'autres viendront. Il sait également que le Groupe consultatif sur la révision de la législation sur l'immigration, chargé par la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de la conseiller sur l'orientation à donner à la législation canadienne sur l'immigration, a présenté ses conclusions. Bon nombre des recommandations du Groupe consultatif touchent directement des questions soulevées par la vérification et font maintenant l'objet de vastes consultations.

Le vérificateur général a reconnu la contribution du Groupe consultatif et a ajouté qu'il existe peut-être d'autres façons de répondre aux préoccupations soulevées, ce dont a convenu le Comité. Celui-ci formule les

recommandations qui suivent dans l'espoir qu'elles contribuent à l'examen et aux mesures et de reconstruction et qu'elles permettent d'accroître sans tarder l'efficacité du processus.

Il incombe au Ministère de déterminer l'admissibilité au système. La vérification signale plusieurs problèmes à cette étape. Les décisions sont souvent prises sans l'information nécessaire. Bon nombre de réfugiés, on le comprendra, ne sont pas munis des papiers nécessaires, mais la proportion atteint presque 60 p. 100. Et pourtant, depuis 1993, plus de 99 p. 100 des revendications ont été jugées admissibles. Si l'étape première était menée avec une plus grande rigueur, le processus serait allégé. Le Comité recommande par conséquent :

Que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration élabore une stratégie pour rendre plus rigoureux l'examen préliminaire des revendications, afin que les critères d'admissibilité soient respectés. Cette stratégie doit comprendre des cibles et des délais de mise en oeuvre.

La majorité des demandeurs du statut de réfugié au Canada arrivent d'un pays autre que celui dans lequel ils étaient persécutés. En 1989, le Parlement a autorisé le Ministère à refuser l'accès au processus aux demandeurs provenant de pays dont on sait qu'ils respectent les droits de la personne. La vérification a toutefois révélé que le Ministère ne s'est jamais prévalu de ce pouvoir. Mme Cochrane a expliqué au Comité que le gouvernement préfère négocier des ententes bilatérales de partage de responsabilité avec les États considérés des tiers pays sûrs, expliquant qu'il s'agit là d'une décision politique plutôt qu'administrative. Le Comité estime que le recours à ce pouvoir permettrait d'alléger le système de traitement des revendications et il recommande par conséquent :

Que le gouvernement du Canada donne la priorité à la négociation d'ententes de partage des responsabilités avec les États considérés comme des tiers pays sûrs.

Les résultats de la vérification montrent clairement que le Ministère et la Commission ont de la difficulté sur le plan de la collecte et du partage opportuns de données pertinentes. Par exemple, le vérificateur général a souligné 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 ». (25.38) L'information recueillie lors du premier contact avec le demandeur pourrait être plus complète et plus pertinente, et le Ministère et la Commission pourraient mieux la partager. (25.48 - 25.50) Par ailleurs, le Ministère ne dispose pas d'informations suffisantes pour surveiller efficacement l'octroi de la résidence permanente sur la base de considérations humanitaires. (25.129) Il manque également d'informations pour gérer efficacement les renvois. (25.138) Le vérificateur général a d'ailleurs remarqué que le Ministère « ne connaît pas avec exactitude le nombre de personnes prêtes au renvoi ». (25.138)

Lors des audiences, des porte-parole ont souligné que le Ministère a adopté un plan pour faire face à la situation. Un nouveau système de gestion des cas devrait entrer en vigueur au début de 1999, pour répondre aux lacunes révélées par la vérification. Mme Cochrane a en outre admis que les systèmes du Ministère sont désuets et ne permettent pas d'obtenir l'information voulue.

Pour gérer efficacement le processus des revendications, le Ministère et la Commission doivent avoir accès en temps opportun à des données complètes. Cette information est également nécessaire pour que le Ministère et la Commission puissent rendre compte de leurs activités en matière de traitement des revendications du statut de réfugié. Le Comité recommande par conséquent :

Que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié élaborent une stratégie afin de créer les systèmes d'information nécessaires pour

combler les lacunes qu'a cernées le vérificateur général. Cette stratégie doit comprendre une évaluation des coûts et des avantages prévus ainsi que des cibles et des délais de mise en oeuvre.

Le Comité constate également que le Ministère et la Commission s'efforcent maintenant de mieux partager l'information et d'accroître la coordination. Notant qu'ils sont sur la bonne voie, le Comité les encourage à poursuivre leurs efforts.

Tel que souligné, le Ministère et la Commission ont besoin d'information sur leurs activités afin de rendre des comptes. Pourtant le vérificateur général a pu constater qu'aucune de ces deux entités n'a fourni d'informations complètes et pertinentes sur le traitement des revendications du statut de réfugié dans leurs documents pour le Budget des dépenses (*Rapport sur le rendement, Rapport sur les plans et les priorités*). Le Comité estime que la qualité de l'information doit s'améliorer mais souligne aussi que le Ministère et la Commission ont convenu de s'en occuper. Par conséquent, il recommande :

Que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié fournissent dans leur *Rapport sur le rendement* annuel de l'information sur leurs activités touchant la détermination du statut de réfugié. Cette information doit être fondée sur des mesures du rendement claires davantage axées sur les résultats que sur les processus.

Le Comité partage les préoccupations du vérificateur général en ce qui concerne la nomination des commissaires à la Commission. Pour prendre en temps opportun des décisions équitables, les commissaires doivent avoir une connaissance suffisante du système. Or, la vérification révèle que pendant une certaine période, les mandats des commissaires ont été relativement courts et le taux de roulement assez élevé, d'où une faible productivité et l'accroissement de l'arriéré des revendications non traitées. La formation de nouveaux membres fait également augmenter les coûts. Mme Mawani a souligné qu'il serait utile que les commissaires restent en fonction plus longtemps. Or le Comité constate que les mandats ont rallongé récemment et que le taux de roulement a diminué. Étant donné l'importance de conserver un certain niveau de compétence à la Commission, le Comité recommande :

Que le gouvernement, quand il renouvelle le mandat des commissaires à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, le rallonge. Il devra alors tenir compte tout particulièrement du rendement antérieur.

Actuellement, en vertu de la Loi, les audiences de la Commission peuvent avoir lieu avec un seul commissaire, pourvu que le demandeur y consente. D'après le *Rapport sur le rendement* de la Commission pour la période se terminant le 31 mars 1997, les tribunaux à un seul commissaire, tenus avec le consentement des demandeurs, sont passés de 9 p. 100 de toutes les audiences en 1995-1996 à 21 p. 100 en 1996-1997. Ailleurs dans le Rapport, la Commission indique que le recours accru aux tribunaux à un seul commissaire a contribué à ses gains de productivité en 1996-1997. Le Comité estime qu'en attendant d'éventuelles modifications législatives, cette option offre le potentiel d'accroître l'efficacité et il recommande par conséquent :

Que la Commission cherche activement des façons d'accroître le nombre de tribunaux à un seul commissaire.

Le Comité craint également que la Commission ne soit pas dotée des ressources nécessaires pour exécuter son mandat. Mme Mawani a souligné qu'avec un effectif stable de commissaires (actuellement 169) et un contingent

de 25 000 revendications par année, la Commission pourra ramener la durée du traitement à huit mois d'ici l'exercice 2000-2001. Elle s'attend à ce que le nombre de cas en attente tombe à 19 000.

M. Thibault a souligné que l'augmentation du nombre de commissaires réduirait les retards de traitement. Dans son rapport, le vérificateur général indique que les États-Unis et les Pays-Bas ont augmenté sensiblement leurs effectifs dans l'espoir de réduire les arriérés et les abus. (25.14) Le Comité estime qu'il y a lieu d'étudier les niveaux de dotation de la Commission et recommande :

Que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié revoit ses besoins en personnel afin de déterminer les gains d'efficacité que permettrait la nomination de commissaires additionnels.

Selon la vérification, il est inquiétant que le Ministère éprouve tant de difficultés avec les renvois. Dans son rapport, le vérificateur général indique que des 31 200 demandeurs dont le renvoi a été ordonné entre 1993 et 1997, 22 p. 100 seulement ont confirmé leur départ. En outre, à la fin de la vérification, le Ministère a pu confirmer le départ de 4 300 seulement des 19 900 personnes qui étaient censées avoir quitté le Canada.

Il est vrai que les améliorations proposées ci-dessus pour la collecte et la gestion de données aideraient à effectuer les renvois, mais il faut faire davantage. Mme Cochrane a expliqué au Comité que le Ministère a mis au point une stratégie globale de renvoi. Cependant, cette stratégie ne sera efficace que dans la mesure où elle est mise en oeuvre et que les décisions sont prises sans délai. Le Comité recommande par conséquent :

Que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration fasse part, dans son *Rapport sur le rendement* pour la période se terminant le 31 mars 1998 et chaque année par la suite, des mesures prises et des résultats obtenus dans le cadre de sa stratégie globale de renvoi.

Comme nous l'avons souligné, les propositions de réforme des politiques d'immigration du Canada, y compris le traitement des revendications du statut de réfugié, font l'objet d'un examen approfondi. Il est probable que le mode de traitement des revendications changera radicalement. Étant donné la complexité de la question et les défis auxquels font face le Ministère et la Commission, il est essentiel que la transition entre le système actuel et le nouveau soit planifiée avec soin et prudence. Le Comité recommande par conséquent :

Que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié élaborent ensemble un plan stratégique pour gérer la période de transition entre l'actuel système de traitement des revendications du statut de réfugié et le nouveau système qui sera mis en oeuvre. Ce plan doit notamment viser à éviter dans la mesure du possible les répercussions néfastes sur l'efficience et l'efficacité que pourraient entraîner la transition.

En dernier lieu, le vérificateur général informe le Comité que personne au gouvernement fédéral ne suit la situation générale des revendications. Il souligne également que le Parlement ne reçoit aucune information sur le rendement interministériel pour ce qui est du traitement des revendications. Il s'agit là de lacunes qui doivent être corrigées et le Comité recommande par conséquent :

Que le gouvernement crée un mécanisme de contrôle de la situation générale des revendications du statut de réfugié et prévoit le dépôt au Parlement de rapports sur le rendement interministériel en matière de revendications.

Conclusion

S'il est vrai que la vérification a révélé des problèmes dans le système de traitement des revendications, il reste que le Canada s'est acquis une réputation mondiale pour ce qui est de son programme de protection des réfugiés. Le Comité reconnaît également le dévouement et les efforts de ceux qui travaillent dans le système en place et ont à coeur d'allier atteinte des objectifs et efficacité. Néanmoins, il importe de s'attaquer aux lacunes et de bâtir sur les succès antérieurs afin de préparer l'avenir. Il importe également que la population canadienne fasse confiance au système et que celui-ci traite les demandeurs de façon juste et humaine.

Le Comité est convaincu que les mesures prises suite aux consultations sur le rapport du Groupe consultation et l'adoption des recommandations du Comité et de celles du vérificateur général permettront d'améliorer le processus de traitement des revendications du statut de réfugié et de s'assurer la confiance de la population canadienne.

Le Comité demande qu'en vertu de l'article 109 du Règlement, le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

Les opinions dissidentes de l'Opposition officielle et du Bloc Québécois sont annexées au présent rapport.

Une copie des *Procès-verbaux* pertinents (r*éunions n°s 15, 18, 23, 28 et 30*) est déposée.

Respectueusement soumis

Le président,

John Williams

Opinion dissidente de l'opposition officielle à l'intention du Comité permanent des comptes publics

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement de la Chambre des communes, les membres du Comité permanent des comptes publics représentant l'opposition officielle ont l'honneur de présenter leur opinion dissidente à adjoindre au

NEUVIÈME RAPPORT

L'opposition officielle est d'avis que le rapport du Comité permanent des comptes publics n'est pas représentatif des opinions et recommandations formulées par l'ensemble du Comité, mais plutôt de celles de ses membres du parti ministériel.

Introduction

> « *Le système actuel n'est pas à l'abri des abus et ne protège pas rapidement ceux qui en ont vraiment besoin.* »[1]

Notre propos, dans le présent rapport, n'est pas de nous lancer dans un débat sectaire sur les conclusions du vérificateur général (VG), mais plutôt de les mettre à profit pour aider plus rapidement ceux qui ont vraiment besoin de la protection du Canada. L'opposition officielle est d'avis que le Comité a adhéré à cet objectif dans le contexte général de son rapport. Toutefois, les membres ministériels du Comité ont parfois semblé se soucier avant tout de limiter les dégâts et de soigner l'image publique du gouvernement alors qu'une analyse et une critique constructives s'imposaient.

L'opposition officielle reconnaît aussi que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration entreprend actuellement une étude approfondie du rapport du Groupe consultatif sur la révision de la législation sur l'immigration intitulé *Au-delà des chiffres*. La présente opinion dissidente portera donc surtout sur les problèmes généralisés, voire même systémiques, signalés par le VG dans son rapport et laissera les détails techniques à ceux qui ont pour tâche de réviser la législation.

La réception des revendications

Le VG et le Comité font tous deux état, dans leurs rapports respectifs, de points faibles dans la procédure de réception des revendications du statut de réfugié. À la première recommandation, à la page 4 de son rapport, le Comité recommande que le ministère « élabore une stratégie pour rendre plus rigoureux l'examen préliminaire des revendications... ».

L'opposition officielle est d'avis que le gouvernement doit cesser de favoriser éhontément les immigrants de la composante à caractère économique qui tentent d'entrer au Canada comme réfugiés et commencer à accepter en plus grand nombre les réfugiés authentiques par l'intermédiaire de ses bureaux à l'étranger.

De plus, nous croyons que le gouvernement devrait resserrer les normes d'identification qu'il applique aux demandeurs de statut qui ne produisent pas de documents de voyage.[2] Cette stratégie devrait en outre permettre d'empêcher les immigrants qui viennent au Canada en passant par des tiers pays sûrs, comme les États-Unis, de présenter des demandes ici.[3]

Dans son rapport, le Comité signale l'importance de la « réputation mondiale [du Canada] pour ce qui est de son programme de protection des réfugiés ». Les membres ministériels du Comité ont défait une motion qui proposait d'insérer, après le passage précité, la phrase suivante : « Il y aurait lieu d'insister davantage sur la réinstallation des véritables réfugiés au sens de la *Convention* des Nations Unies ». L'opposition officielle estime qu'en mettant plus l'accent sur la réinstallation, le ministère donnerait plus efficacement suite à l'observation du VG selon laquelle

> *... 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.*[4]

L'opposition officielle implore le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration de rechercher activement à l'étranger les véritables réfugiés au sens de la *Convention* dont la vie est en danger immédiat et qui n'ont pas les moyens de venir chercher asile au Canada.

Le traitement des revendications du statut de réfugié

Dans son rapport, le Comité recommande de prolonger le mandat des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) et d'évaluer leur rendement antérieur avant de les reconduire dans leurs fonctions. L'opposition officielle abonde dans le même sens, mais estime que cette recommandation n'aura aucun effet sur le recrutement et la sélection des commissaires.

Dans son rapport, le vérificateur général a écrit que « [l]es 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. »[5]

L'opposition officielle estime que le recrutement et la sélection des membres de la CISR laissent à désirer, compte tenu des responsabilités qui leur incombent. Des personnes très compétentes ont été nommées à la Commission, mais à notre avis, elles sont l'exception plutôt que la règle. Les nominations à la Commission sont en majorité basées sur le favoritisme politique plus que sur la compétence ou l'expérience des candidats retenus. Au sujet des commissaires à la CISR, le vérificateur général a écrit qu'« [i]l ne doit exister aucun doute quant à leur compétence et à leur indépendance. »[6]

Le groupe consultatif ministériel a été créé pour recommander des candidats au ministre afin d'éliminer tout risque d'allégation de favoritisme politique. Le problème qui s'est manifesté, selon le fondateur de la CISR, M. Gordon Fairweather, est qu'on ignore les candidats qui ne sont pas libéraux, indépendamment de leurs références, au profit de ceux qui sont notamment libéraux.[7]

Au sujet du traitement des revendications du statut de réfugié non reconnues, le vérificateur général a fait l'observation suivante :

CIC arrive difficilement à régler les cas des 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.[8]

Pour résoudre ces problèmes, l'opposition officielle propose que le gouvernement charge tous nos organismes d'application de la loi de mettre de l'ordre dans notre procédure de déportation. Comme on peut le lire dans le rapport majoritaire du Comité, le vérificateur général a révélé que sur les 19 900 mesures de renvoi prises depuis 1993, on ne peut confirmer que 22 p. 100 (4 300) des départs.[9]

Les Canadiens ont perdu confiance en notre système d'immigration à cause du favoritisme éhonté du gouvernement, de l'incompétence dont ils soupçonnent les agents et de l'incapacité de renvoyer ceux à qui on a ordonné de quitter le Canada.

Conclusion

L'opposition officielle perçoit la Commission de l'immigration et du statut de réfugié d'un tout autre oeil que le gouvernement. Elle remplacerait l'actuelle CISR, entachée de favoritisme et non justiciable, par des agents d'immigration bien formés et responsables devant le Parlement et les Canadiens.

Nous comprenons fort bien qu'il n'est pas dans l'intérêt du gouvernement de mettre fin au favoritisme dans les nominations à la CISR, mais nous ne voyons pas pourquoi il ne semble aucunement intéressé à promouvoir une responsabilité, une efficacité et une efficience accrues lorsqu'il est question de réformer la Commission.

Un exemple typique de cette attitude est l'adoption par les membres ministériels du Comité d'une motion proposant de retirer le terme « généralisé » de l'ébauche du rapport du Comité, qui disait initialement que « ... la vérification [du VG] a révélé des problèmes généralisés dans le système de traitement des revendications ».

Cet exemple démontre à souhait que les membres ministériels du Comité avaient pour mandat de faire écho aux recommandations du vérificateur général, mais en les purgeant de tout terme qu'ils jugeraient peu élogieux à l'égard du gouvernement.

En conséquence, le rapport du Comité, qui aurait pu être une évaluation éclairée de celui du vérificateur général, n'est finalement qu'une publicité pour la Commission, le ministère et le gouvernement dans son ensemble.

Dans la conclusion de son rapport, le Comité passe rapidement sur les « problèmes » et « lacunes » du système pour ensuite mettre au premier plan « le dévouement et les efforts de ceux qui travaillent dans le système en place et ont à coeur d'allier atteinte des objectifs et efficacité ».

L'opposition officielle a à coeur de représenter les Canadiens ordinaires et s'engage à leur redonner foi en leur système d'immigration en faisant en sorte qu'il travaille à leur avantage. Pour que ce voeu se réalise, le gouvernement doit reconnaître les problèmes généralisés signalés par le vérificateur général dans plusieurs de ses rapports, dont le Chapitre 25 de son rapport de décembre 1997, et y remédier.

Opinion dissidente au neuvième rapport du Comité permanent des comptes publics

Respectueusement soumis :

Odina Desrochers, député René Laurin, député

Nonobstant les voeux pieux exprimés dans le présent rapport majoritaire des libéraux de rendre plus efficace et plus rapide la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) dans le traitement des revendications du statut de réfugié, le Bloc Québécois considère que les problèmes soulevés par le Vérificateur général ne seront pas résolus tant et aussi longtemps que le mécanisme de nomination des commissaires de la CISR ne sera pas basé sur la compétence, plutôt que la partisanerie.

Même si le Parti libéral, en 1993, avait décrié les nominations politiques des conservateurs faites au sein de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, le gouvernement de Jean Chrétien a maintenu les mêmes pratiques.

Voici en quels termes, le Parti libéral s'engageait en 1993, à procéder aux nominations au sein de l'appareil de l'État.

> *« Les conservateurs ont également pratiqué le copinage lorsqu'ils ont comblé des milliers de postes au sein des conseils, des commissions et des agences... Pour combler les postes qui existeront toujours, un gouvernement libéral veillera à ce que les nominations tiennent compte des compétences »*
> Livre Rouge, page 88

Or, depuis leur arrivée au pouvoir, la réalité est pourtant révélatrice. Les libéraux n'ont pas cessé de faire des nominations politiques au sein de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le Bloc Québécois, à de nombreuses reprises, a demandé au gouvernement libéral d'instaurer une procédure de nomination qui assurerait une entière impartialité et un choix fondé sur la compétence et l'expérience professionnelles des candidats.

Quant au premier paragraphe, à la page 8, du présent rapport, il aurait sa pertinence si on apportait plus de précision à la première recommandation, à la page 4, qui parle de grands principes. Le Bloc Québécois souhaite que les cibles et les délais soient mieux identifiés, avec un échéancier clair et précis, ce qui permettrait au Parlement d'être en mesure d'effectuer un véritable contrôle sur les changements proposés pour améliorer le traitement des revendications de statut de réfugié fait par le CISR.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 12 mai 1998

La Gestion du programme de prêts aux petites entreprises

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Après avoir examiné le chapitre 29 du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 1997 (*Industrie Canada - La gestion du programme de prêts aux petites entreprises*), le Comité a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

Les petites entreprises, qui forment la grande majorité de l'ensemble des entreprises établies au Canada, apportent une contribution notable à la production économique du pays et à son niveau d'emploi.

Le manque de capitaux offerts à des conditions raisonnables est considéré comme une entrave grave à l'expansion des petites entreprises. C'est pourquoi les gouvernements ont souvent, dans les pays industrialisés, suppléé aux établissements de crédit privés soit comme bailleurs directs de capitaux, soit comme garants des prêts pour assurer l'accès à des capitaux de façon habituellement à promouvoir la croissance économique et l'emploi.

Vu la contribution des petites entreprises au dynamisme de l'économie canadienne, le gouvernement fédéral offre plusieurs programmes destinés à promouvoir et à stimuler le développement et la croissance des petites entreprises. Le programme de prêts aux petites entreprises (PPPE), qui est administré par Industrie Canada et réalisé par le biais d'institutions financières privées, en fait partie.

À la suite de modifications récentes à la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, le volume des prêts et le nombre de demandes d'indemnisation adressées au gouvernement fédéral s'est accru sensiblement. Cette montée soudaine des activités de prêts et des demandes d'indemnité a amené le vérificateur général à examiner la gestion du PPPE.

Conscient du fait que les coûts liés au PPPE peuvent atteindre des niveaux considérables pour l'administration fédérale, le Comité a décidé de se pencher sur le chapitre 29 du Rapport du vérificateur général déposé en décembre 1997 (*Industrie Canada - La gestion du programme de prêts aux petites entreprises*). Le Comité a donc rencontré, le 19 février 1998, M. Denis Desautels (vérificateur général du Canada), M. Richard Flageole (vérificateur général adjoint) et M. Harry A. Ruthnum (directeur principal, Opérations de vérification) du Bureau du vérificateur général. Industrie Canada était représentée par M. Kevin G. Lynch (sous-ministre), M. Peter Sagar (directeur général, Bureau de l'entrepreneurship et de la petite entreprise), et Mme Marie-Josée Thivierge (directrice, Planification stratégique et gestion des services).

Contexte

Adoptée en 1961, la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) encourage les institutions de crédit du secteur privé à consentir des prêts jusqu'à concurrence de 250 000 $ aux petites entreprises pour l'achat ou l'amélioration d'un terrain, d'un immeuble ou de matériel. En cas de défaut de remboursement, le programme verse au prêteur 85 p. 100 du montant net du prêt. La perte maximale remboursable à chaque prêteur est limitée à 10 p. 100 de tous ses prêts garantis enregistrés.

En 1993, le Parlement a entériné de profondes modifications au PPPE en vue d'assouplir les critères d'admissibilité, de porter le montant maximal des prêts de 100 000 $ à 250 000 $, d'augmenter le financement permis pour le faire passer de 80 p. 100 à 100 p. 100 pour le matériel et à 90 p. 100 pour les terrains et immeubles, et de réduire les exigences de garantie personnelle. Dans les deux ans qui ont suivi ces modifications législatives, l'activité de prêts a été multipliée par huit pour passer d'une moyenne annuelle de 500 millions de dollars à 4,4 milliards. Cela s'est accompagné d'une montée en flèche des demandes d'indemnisation à l'égard de prêts non remboursés. Comme le remboursement des prêts peut s'échelonner sur 10 ans après quoi il est encore possible de présenter des demandes d'indemnité pendant trois ans, l'impact des pertes sur prêts se fera sentir encore longtemps. Selon les estimations du vérificateur général, les pertes nettes du programme au titre des prêts accordés entre 1993 et 1995 s'établiront à 210 millions de dollars. Depuis 1993, quelque 177 000 nouveaux prêts ont été garantis pour une valeur d'environ 11,2 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.

Face à la montée des risques et des coûts, les modifications législatives apportées à des composantes du PPPE et en vigueur depuis le 1er avril 1995 visaient à favoriser le recouvrement total des coûts. Ces modifications imposaient aux prêteurs des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 du montant des prêts en souffrance, réduisaient le montant des prêts garantis pour qu'ils passent de 90 à 85 p. 100 de la valeur du prêt, et ramenaient de 100 p. 100 à 90 p. 100 le pourcentage de financement permis (pour les prêts consentis après le 31 décembre 1995). À la suite de ces modifications, la valeur des prêts consentis dans le cadre du programme est tombée à environ 2 milliards de dollars par an. Le vérificateur général n'est pas convaincu que le barème actuel des frais et le coefficient actuel de partage des pertes permettront d'atteindre l'objectif du recouvrement total des coûts, ni que ce soit compatible avec le but fondamental du programme, lequel est de suppléer par les prêts consentis dans son contexte aux sources de financement existantes.

Alors que l'autorisation de nouveaux prêts en vertu du programme devait prendre fin le 31 mars 1998, l'adoption du projet de loi C-21 par la Chambre des communes le 17 mars 1998 maintient la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* en vigueur jusqu'au 31 mars 1999. Le but de cette extension d'un an est de permettre à Industrie Canada d'entreprendre une étude et d'apporter des changements au PPPE.

Observations et Recommandations

Le Comité a pris connaissance des trois grandes préoccupations exprimées par le vérificateur général dans le cadre de son examen du programme de prêts aux petites entreprises. Le vérificateur général s'inquiétait notamment du fait que les résultats attendus n'étaient pas clairement définis, des faiblesses que présentent la gestion et l'exécution du programme, et la communication de données au Parlement, notamment au sujet des objectifs du programme, des résultats obtenus et de la création d'emplois.

Outre l'objectif très général qui est d'accroître la possibilité pour les petites entreprises d'obtenir des prêts, le PPPE est dépourvu d'énoncé clair des objectifs et des attentes par rapport auxquels les résultats et la réalisation

des buts déclarés peuvent être évalués. L'objectif du PPPE, qui est « d'accroître l'accès aux prêts ayant pour objet l'établissement, l'agrandissement, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises » est énoncé de façon très générale. Il ne précise aucunement comment ces buts seront atteints. Il est bon de signaler que lorsque l'exécution du programme est confiée à des tiers (c.-à-d. des établissements de crédit privés), les gestionnaires ont moins d'influence sur l'orientation et la portée du programme. Il leur serait cependant utile de pouvoir s'appuyer sur une définition plus précise des résultats attendus dans le cadre des objectifs généraux énoncés dans la loi. Des critères de rendement bien définis sont essentiels à la conception rationnelle d'un programme, surtout dans le contexte de changements législatifs ou administratifs constants. Le Comité recommande donc :

Que l'étude entreprise par le ministère de l'Industrie aboutisse à un ensemble bien défini d'énoncés de rendement et d'attentes pour le PPPE, et établisse certains indicateurs clés de rendement pour aider à évaluer les progrès accomplis en vue d'atteindre les buts déclarés.

L'effet d'accroissement des prêts consentis dans le cadre du programme, c'est-à-dire la proportion de prêts qui n'auraient pas été accordés sans le PPPE, inquiète particulièrement le vérificateur général. Au cours des cinq dernières années, le ministère a commandé plusieurs études sur l'effet d'accroissement des prêts du PPPE. Une étude révélait en 1994 qu'entre 30 et 40 p. 100 de ces prêts ne présentaient pas d'effet d'accroissement. Une autre étude réalisée en 1996 indiquait que 46 p. 100 des prêts consentis au terme de la LPPE entraient en concurrence directe avec le financement du secteur privé. L'objectif du programme étant d'accroître l'accès des petites entreprises au financement au-delà de ce qu'elles pourraient normalement obtenir des bailleurs de fonds privés, le Comité estime important de respecter la complémentarité des prêts accordés aux termes de la LPPE afin d'éviter le gaspillage de ressources financières. Il recommande donc :

Que l'étude du programme aboutisse à des niveaux cibles clairs concernant l'effet d'accroissement attendu des prêts consentis aux termes de la LPPE.

Le vérificateur général signalait également que, malgré les profondes modifications subies depuis sa création en 1961, le PPPE vise toujours le financement d'immobilisations (terrains, immeubles et matériel). Tout en étant adapté à une économie dominée par le secteur manufacturier, ce type de financement n'est peut-être pas idéal dans une économie de service, et notamment pour les industries du savoir comme les entreprises d'informatique. Les établissements financiers du secteur privé ont récemment lancé de nouveaux produits et services pour répondre aux besoins financiers actuels des petites entreprises. Il faudra peut-être modifier le PPPE pour combler les lacunes des services privés de financement des petites entreprises. Le Comité recommande donc :

Qu'au cours de son étude actuelle, Industrie Canada relève les lacunes des services privés de financement des petites entreprises et révise le PPPE de manière à répondre aux besoins actuels de financement des petites entreprises dans les secteurs du marché où une aide gouvernementale serait bénéfique.

Une hausse sensible des activités de prêts et des demandes d'indemnisation en cas de défaut de remboursement s'est manifestée à la suite des modifications apportées au programme en 1993. Cette poussée des activités de prêts et des coûts a entraîné l'imposition d'une politique de recouvrement intégral des coûts à compter du 1er avril 1995. La nouvelle politique a entraîné divers changements à des composantes du programme, comme la réduction du montant maximal des prêts remboursable qui passe de 90 à 85 p. 100 et l'imposition aux établissements de crédit de frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 sur le montant moyen des prêts en souffrance. Selon les extrapolations d'Industrie Canada, ces mesures aboutiront après 10 ans au recouvrement intégral des coûts. À la suite d'un examen récent du portefeuille de prêts garantis dans le cadre du programme, le vérificateur général et le ministère ont tous les deux constaté une augmentation considérable du risque dans le portefeuille de prêts et une

hausse des cas de défaut de paiement qui surviennent plus tôt dans la vie des prêts. Le vérificateur général estime que les gestionnaires du programme devraient tenir compte du risque que présente le portefeuille et du cycle économique lorsqu'ils établissent leurs prévisions du taux de carence de remboursement. Il n'est pas certain, selon lui, que le barème des frais et le ratio de partage des pertes actuellement en vigueur permettent le recouvrement intégral des coûts. Le Comité recommande donc :

> **Que le ministère surveille de près, dans la performance de son portefeuille de prêts garantis, tout changement susceptible de l'empêcher de réaliser le recouvrement intégral des coûts et prenne des mesures correctives précoces.**

Le vérificateur général recommandait au ministère, dans le paragraphe 29.52 de son rapport, de mettre en place les systèmes et pratiques nécessaires pour prévoir le rendement futur de son portefeuille de prêts garantis. Le Comité a entendu le témoignage de la directrice de la planification stratégique et de la gestion des services, Mme Marie-Josée Thivierge, au sujet des progrès réalisés dans la mise en place des systèmes et des pratiques nécessaires pour prévoir le rendement du programme. Compte tenu des progrès déjà réalisés, le Comité recommande donc :

> **Que l'étude en cours aboutisse aux systèmes et pratiques nécessaires pour prévoir le rendement du programme en vue de gérer le portefeuille et de prendre si nécessaire des mesures correctives précoces.**

Le programme est conçu de manière à déléguer aux établissements de crédit la responsabilité de gérer le risque du crédit et de respecter les dispositions de la LPPE. Les prêteurs doivent ainsi s'assurer que tous les prêts consentis en vertu du programme respectent les critères et conditions d'admissibilité de la LPPE et que les décisions d'accorder des prêts dans le cadre du programme se prennent avec autant de prudence et de diligence que les autres prêts. Le ministère s'appuie surtout, pour s'assurer de la qualité du risque de crédit et du respect de la loi, sur les demandes de remboursement présentées.

Le vérificateur général se demande si les systèmes et pratiques établis suffisent pour faire en sorte que les prêts consentis en vertu du programme respectent les dispositions de la LPPE. Il a constaté, dans l'examen des dossiers de prêt des bailleurs de fonds, que certains dossiers ne renferment pas suffisamment d'information pour analyser à fond le risque de crédit. Dans d'autres cas, des institutions financières ont, contrairement à la loi, exigé des frais d'administration pour accorder des prêts en vertu du programme. Il est aussi apparu, dans certains cas, que le ministère n'avait pas sollicité toute l'information nécessaire sur le dossier pour évaluer une demande de remboursement. Cela augmente le risque d'approuver des demandes de remboursement qui ne sont pas conformes aux dispositions de la loi. Pour réduire au minimum les risques liés aux prêts non conformes, le Comité recommande :

> **Que le ministère obtienne tous les dossiers de prêts irrécouvrables et les examine afin de s'assurer que les bailleurs de fonds respectent les dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*.**

Le ministère a reconnu, devant le Comité, le bien fondé de certaines inquiétudes du vérificateur général quant au respect des dispositions de la loi par les institutions financières et l'a assuré qu'il s'attaquera au problème dans le cadre de l'étude en cours. Il estime cependant que les mécanismes et pratiques déjà établis suffisent à déceler la plupart des irrégularités et que l'éventualité du rejet d'une demande de remboursement est un élément de dissuasion suffisant pour pousser les prêteurs à faire preuve de la prudence et de la diligence requises lorsqu'ils accordent des prêts en vertu du PPPE. Le Comité estime cependant que le ministère pourrait intensifier ses efforts, en surveillant de plus près les pratiques des institutions financières en matière de prêts, pour réduire le risque d'accepter des prêts inadmissibles. Le Comité recommande donc :

Que, pour veiller à ce que les prêteurs respectent mieux les dispositions de la LPPE, le ministère prenne des mesures pour accroître la surveillance des pratiques de crédit des institutions financières, notamment par de meilleurs moyens d'accès aux dossiers de prêts des bailleurs de fonds et par des vérifications par échantillonnage de leurs portefeuilles de prêts.

Dans sa vérification par échantillonnage du portefeuille de prêts des bailleurs de fonds, le vérificateur général a également relevé des cas où des emprunteurs apparentés ont pu obtenir des prêts bien supérieurs à la limite de 250 000 $ par entreprise. Dans un cas, 23 emprunteurs apparentés ont pu obtenir pour plus de 4 millions de dollars de prêts. Bien que ces pratiques soient contraires à l'esprit de la loi, le vérificateur général faisait observer qu'aucune disposition actuelle de la LPPE n'empêche un groupe d'entités qui présentent un degré élevé de propriété commune d'obtenir des prêts multiples en vertu du programme. De telles règles existent dans le cadre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui limite l'accès au taux réduit d'imposition pour les petites entreprises et empêche ainsi les abus au moyen de la création de plusieurs sociétés apparentées. Le vérificateur général insistait sur la nécessité de remédier au problème pour que le programme puisse accomplir son mandat et fournir de l'aide financière aux petites entreprises qui présentent un niveau de risque acceptable pour le gouvernement. Le ministère a répliqué par la transmission, en mai 1996, d'un Avis aux prêteurs les invitant à remédier au problème, et envisage de proposer des modifications à la loi dans le cadre de l'étude en cours. Il estime, par ailleurs, que les mesures déjà prises ont permis de clarifier le contenu de la loi de sorte que les institutions de prêt ne peuvent plus se tromper quant à l'admissibilité des entités apparentées. Le Comité loue les mesures prises par le ministère pour régler le problème et l'incite à poursuivre ses efforts en vue d'éliminer toute ambiguïté dans l'interprétation de la loi. Il recommande donc :

Que le ministère profite de l'étude du programme pour modifier, afin de les clarifier, les dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* à l'égard des prêts accordés aux entités apparentées.

En ce qui a trait au PPPE, le ministère fait rapport au Parlement surtout par le biais de la Partie III du *Budget des dépenses* et du rapport annuel du ministre. Après avoir examiné l'information fournie dans ces documents, le vérificateur général en conclut qu'il serait possible de fournir de meilleures données, surtout sur le plan des indicateurs de rendement et de la création d'emplois.

Le vérificateur général juge que tout en fournissant de l'information utile sur le cadre de fonctionnement du PPPE, ces documents ne renferment pas suffisamment d'information pour évaluer la capacité du programme à atteindre les objectifs établis ou sa bonne gestion.

Le vérificateur général est d'avis que l'absence d'objectifs clairs et nets empêche le ministère de trouver des indicateurs de rendement appropriés pour l'aider à évaluer le PPPE. Vu les objectifs déclarés, qui sont d'accroître les prêts et de recouvrer intégralement les coûts, il faudrait, pour bien évaluer le programme, disposer de données sur les recettes, les dépenses au titre de l'administration et les demandes de remboursement, et du montant sur la provision pour pertes sur prêts. Il faudrait aussi présenter cette information selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Le ministère a adopté, en 1997, un nouveau système d'information qui permettra de fournir plus d'informations sur les résultats du programme comme le niveau d'activité de prêts selon le type de prêteur, la province, la taille de l'entreprise, ainsi que le niveau des demandes d'indemnisation, les frais de gestion et les recettes du programme, et la responsabilité du ministre à l'égard des prêts non remboursés. Le Comité exhorte le ministère à poursuivre ses efforts en ce sens, et lui recommande donc :

Que le ministère profite de l'étude du programme pour mettre au point un système complet de rapports de rendement au Parlement, y compris un ensemble d'indicateurs de rendement.

Le ministère fait également rapport du nombre d'emplois créés par le programme. Dans son rapport annuel de 1995-1996, il faisait état de la création de 81 600 emplois. Ces données sur la création d'emplois sont tirées du formulaire d'enregistrement des garanties de prêt établi par les institutions de crédit. Le vérificateur général juge simpliste cette façon de se fonder sur les prévisions des emprunteurs, qui risquent d'exagérer le nombre réel d'emplois créés, pour recueillir ce genre d'information. Il cite des études économiques du ministère selon lesquelles le nombre effectif d'emplois créés par le PPPE serait bien inférieur aux chiffres publiés dans les rapports annuels. À son avis, le ministère devrait utiliser une méthodologie beaucoup plus rigoureuse pour bien évaluer les emplois créés par le PPPE. Certains estiment par ailleurs que l'on attache trop d'importance à la création d'emplois pour justifier ce programme. Des prêts destinés à rehausser le rendement des petites entreprises, notamment par l'adoption de nouvelles technologies, peuvent les rendre plus compétitives ou améliorer leur structure des coûts, tout en causant des pertes temporaires d'emploi lorsqu'une nouvelle technologie ou de nouveaux procédés entraînent des licenciements. Le Comité, qui partage les préoccupations du vérificateur général, recommande donc :

Que dans le cadre de l'étude en cours, le ministère revoit ses systèmes et ses marches à suivre afin d'élaborer une méthodologie plus rigoureuse pour évaluer l'incidence du PPPE sur l'emploi.

Conclusion

La vérification du programme de prêts aux petites entreprises, dont le but est de venir en aide au secteur canadien de la petite entreprise, a révélé, dans sa conception, ses opérations et ses façons de faire rapport au Parlement, des lacunes auxquelles il faudrait parer. Alors qu'il devait prendre fin le 31 mars 1998, le programme a été prolongé d'un an afin de terminer une étude approfondie de ses objectifs déclarés, de sa conception et de son fonctionnement.

Le Comité est convaincu que l'adoption de ses recommandations et de celles du vérificateur général facilitera l'étude en cours et qu'une amélioration du programme, afin de mieux venir en aide aux petites entreprises du Canada tout entier, en résultera.

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

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*réunions n°s 19 et 30*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 15 mai 1998

Service correctionnel du Canada
La garde des détenus

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics, après avoir examiné le chapitre 35 du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 1997 *(Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs — Service correctionnel du Canada — La garde des détenus*), a convenu de remettre le rapport suivant :

Introduction

Dans son rapport de 1994, le vérificateur général a présenté les résultats de sa vérification des activités du Service correctionnel du Canada (SCC ou le Service) liées à la garde des détenus. Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences concernant les résultats de la vérification et a déposé à la Chambre des communes, le 15 juin 1995, son 13e Rapport contenant ses observations et recommandations. La réponse du SCC, tant au Rapport du vérificateur général qu'à celui du Comité, a été généralement positive.

Par la suite, le vérificateur général a effectué un contrôle des progrès réalisés par le SCC dans l'application de ses recommandations et de celles du Comité. Les résultats de cet examen de suivi se retrouvent au chapitre 35 de son rapport de décembre 1997.

La façon que le SCC gère la garde des détenus dans les pénitenciers du Canada a une profonde incidence sur la société canadienne et touche à la sécurité des particuliers, des collectivités, de ceux qui travaillent dans le système carcéral et de ceux qui y sont détenus. Étant donné ces raisons et l'intérêt déjà manifesté par le Comité, ce dernier a décidé d'examiner les résultats de l'examen de suivi du vérificateur général. Il a donc, le 2 avril 1998, rencontré M. L. Denis Desautels, vérificateur général du Canada, Mme Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, et M. Robert Chen, directeur des Opérations de vérification, du Bureau du vérificateur général. Le commissaire Ole Ingstrup et Mme Lynn Balice, directrice de la Liaison ministérielle, représentaient le Service.

Observations et Recommandations

Le Comité a appris que le SCC a mené un certain nombre d'initiatives en réponse aux recommandations du Comité et du vérificateur général. Pour ce qui est de la planification du logement, les mesures du Service ont été appropriées. Ainsi, conformément aux recommandations, il a commencé à utiliser l'analyse coûts-avantages à l'évaluation des futurs projets de logement. Il incorpore maintenant des stratégies de double occupation des cellules et de partage des locaux dans la planification du logement et a procédé à la nomination d'un cadre supérieur à plein temps, responsable de toutes les fonctions liées au logement. Le Comité applaudit aux progrès réalisés dans ces domaines.

Pour ce qui est du classement selon le niveau de sécurité, toutefois, les progrès n'ont pas tout à fait répondu aux attentes. La classification selon le niveau de sécurité, partie essentielle du travail du Service, comprend deux volets. Lorsqu'un nouveau détenu est pris en charge, le niveau de risque qu'il présente pour la sécurité est évalué au moyen de l'Échelle de classement par niveau de sécurité. Après le classement initial, l'examen du classement de sécurité du Service permet de réévaluer annuellement le détenu.

L'information tirée de ces évaluations sert à orienter le détenu vers un établissement à sécurité maximale, moyenne ou minimale. Si l'évaluation n'est pas exacte, le détenu risque d'être envoyé dans un établissement d'un niveau de sécurité plus élevé qu'il n'est nécessaire, avec les coûts d'incarcération que cela entraîne. Si l'inverse se produit et qu'un délinquant à risque élevé est logé dans un établissement à sécurité inférieure, alors la sécurité du public est mise en danger. Occasionnellement, il arrive qu'un détenu soit gardé délibérément dans un établissement qui ne concorde pas avec son évaluation. Une telle dérogation peut se produire pour des motifs légitimes comme la volonté de garder le détenu à proximité de sa famille. À d'autres moments, cependant, les dérogations ne reposent sur aucune raison valable. Lorsqu'elles dépassent 15 p. 100 à 20 p. 100, on s'entend pour dire que la gestion doit décider si la méthode d'évaluation du niveau de sécurité doit être modifiée ou si le personnel a besoin d'une formation supplémentaire.

Bien que le SCC se soit amélioré, le vérificateur général a signalé qu'une étude réalisée par le Service en 1996 faisait état d'un taux de dérogations de 26 p. 100, la moitié seulement reposant sur des raisons légitimes. Malgré la recommandation du Comité voulant que le Service contrôle régulièrement les dérogations, le SCC a été incapable de rendre compte du nombre et des raisons de ces dérogations avant décembre 1997. M. Ingstrup a déclaré au Comité que, dans son premier rapport de contrôle couvrant la période qui se termine le 22 février 1998, le Service avait établi que 53 p. 100 du temps ses agents changeaient le classement établi par l'Échelle de façon à placer les détenus dans des établissements à sécurité moyenne alors qu'ils avaient été classés à sécurité maximale.

Le commissaire a toutefois maintenu que le fort taux de dérogation se produit parce que l'Échelle de classement par niveau de sécurité ne reflète pas la réalité. Le personnel de correction doit alors déroger à certains des classements produits par l'Échelle pour que les détenus soient envoyés aux installations appropriées. Le fait que le taux d'évasion n'augmente pas, a-t-il soutenu, prouve que les décisions de changer le classement de l'Échelle étaient pertinentes. De plus, le commissaire a affirmé que les dérogations n'avaient entraîné aucun problème dans les établissements correctionnels. Étant donné ces conclusions, le SCC est en train de rajuster l'Échelle afin de l'harmoniser à la réalité et s'attend de terminer le travail au cours de 1998.

Par ailleurs, le Service estime qu'il ne pourra appliquer la nouvelle méthodologie plus objective de reclassement, actuellement à l'essai, que vers la fin de 1998. Suite aux changements dont font l'objet l'Échelle et l'instrument de reclassement, le SCC estime qu'il sera en mesure de ramener les dérogations à un taux de 15 p. 100 dans le courant de 1998.

M. Ingstrup a avoué au Comité que les retards dans la mise en vigueur de ces changements étaient inacceptables, sans toutefois donner d'explications. Étant donné le rôle que joue le classement dans la promotion de la sécurité du public et dans le maintien des coûts à des niveaux raisonnables, le Comité juge ces retards regrettables. Il recommande par conséquent :

Que Service correctionnel Canada respecte l'échéancier qu'il a établi pour le rajustement de l'Échelle de classement par niveau de sécurité et mette pleinement en vigueur un instrument de reclassement quantitatif objectif, et qu'il tienne le Comité au courant des progrès réalisés sur ces deux plans.

Le Comité recommande également :

Que Service correctionnel Canada contrôle régulièrement l'application de ses instruments de classement et les résultats qu'ils produisent. En particulier, le Service doit surveiller l'utilisation des dérogations et en faire rapport au Parlement;

Que Service correctionnel Canada revoie périodiquement ses instruments de classement afin qu'ils traduisent la réalité;

Que Service correctionnel Canada fixe une date limite pour l'atteinte de son taux de dérogation visé de 15 p. 100 et rende cette date publique; et

Que Service correctionnel Canada consulte régulièrement ses employés et les forme concernant l'utilisation de l'Échelle de classement par niveau de sécurité et de l'instrument de reclassement, ainsi que le recours légitime aux dérogations.

Dans son 13e Rapport, le Comité avait exprimé ses préoccupations au sujet de la double occupation des cellules. Il était donc heureux d'entendre le commissaire déclarer sans équivoque que la double occupation ne convient pas en tant que mesure permanente de logement dans le contexte d'un bon système correctionnel. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, cette formule engendre des frais au lieu d'en éliminer. Ainsi, M. Ingstrup a reconnu que la double occupation exige généralement plus de personnel. Il peut également en résulter une réaffectation des fonds nécessaires à la réalisation de programmes facilitant le transfèrement des détenus à des établissements de moindre sécurité, ce qui réduirait les coûts. Si les transfèrements sont retardés parce que les exigences relatives aux programmes n'ont pas été respectées, les coûts sont alors maintenus à un niveau plus élevé qu'il ne serait nécessaire. Il est par conséquent justifié, tant au niveau de la réadaptation que des coûts, d'en venir à abandonner la pratique.

Selon M. Ingstrup, le SCC espère que, grâce à l'application de certaines des recommandations du vérificateur général, la population carcérale diminuera, ce qui entraînera une réduction de la double occupation sous les 25 p. 100 actuels. Dans son témoignage, il a précisé que le Service espère atteindre un niveau raisonnable de double occupation et éventuellement en finir avec la pratique.

Le Comité, notant que le SCC examine actuellement sa politique de logement, recommande ce qui suit :

Que Service correctionnel Canada précise, dans le cadre de son étude de la politique de logement, ce qui constitue un niveau raisonnable de double occupation, qu'il fixe une date estimative pour l'élimination de la pratique et qu'il clarifie sa politique sur le partage des locaux.

Conclusion

À la fin de son témoignage, le vérificateur général s'est déclaré passablement satisfait des mesures prises par le Service. Le Comité reconnaît que des progrès ont été accomplis en regard des préoccupations et des recommandations formulées en 1995. Il subsiste cependant plusieurs secteurs où les améliorations n'ont pas été aussi complètes et opportunes que le Comité l'aurait souhaité. Le Comité s'attend à ce que Service correctionnel Canada respecte les engagements qu'il a pris et complète la tâche consistant à améliorer les politiques de classement selon le niveau de sécurité et de logement. Il en résultera un système pénitentiaire plus sécuritaire, plus efficace et plus en mesure d'atteindre les objectifs correctionnels qui lui ont été fixés.

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

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*réunions n°s 26 et 31*) est déposée.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 15 mai 1998

Revenu Canada et le ministère des Finances — Comprendre les variations des recettes fiscales La taxe sur les produits et services

Conformément à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié le chapitre 32 du Rapport du Vérificateur général du Canada de décembre 1997 (*Revenu Canada et le ministère des Finances - Comprendre les variations des recettes fiscales : La taxe sur les produits et services*), et il a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

Il est très important que le gouvernement fédéral puisse bien expliquer les variations des recettes fiscales, car cela lui permet de repérer les erreurs et de mieux connaître les nouvelles tendances économiques. Cette capacité donne également plus de crédibilité aux rapports financiers qu'il remet au Parlement et lui permet de mieux prévoir les recettes fiscales, les déficits budgétaires et les besoins d'emprunt.

Le Vérificateur général a observé que les recettes mensuelles de la taxe sur les produits et services (TPS) fluctuaient considérablement, sans pour autant suivre un cycle prévisible. Il a aussi remarqué que les recettes de TPS pour l'année se terminant le 31 mars 1996 étaient inférieures de 800 millions de dollars aux prévisions du budget du 6 mars 1996, et de 400 millions aux recettes réelles de l'année précédente. Selon le Vérificateur général, Revenu Canada et le ministère des Finances devraient pouvoir mieux comprendre et expliquer de tels écarts.

Étant donné l'importance que revêt pour le gouvernement fédéral la capacité de rendre des comptes et de fournir des explications complètes sur les fluctuations des recettes, le Comité a décidé d'étudier le chapitre 32 du Rapport du Vérificateur général de décembre 1997. Le 17 mars 1998, il a donc rencontré M. Denis Desautels (Vérificateur général du Canada), ainsi que M. Shahid Minto (Vérificateur général adjoint), M. James Ralston (Directeur principal, Opérations de vérification), M. Scott Milne (Directeur principal, Opérations de vérification) et Mme Basia Ruta (Directrice principale, Opérations de vérification), qui tous font partie du Bureau du Vérificateur général. Les personnes suivantes représentaient Revenu Canada : M. Robert Wright (Sous-ministre), M. Dan Tucker (Sous-ministre adjoint, Direction générale des finances et de l'administration), M. John Kowalski (Directeur général, Direction de la vérification), M. Bill Boston (Directeur général, Direction de l'administration financière, Direction générale des finances et de l'administration), M. David Miller (Sous-ministre adjoint, Direction générale des cotisations et recouvrements), M. Brian Brimble (Directeur général par intérim, Direction de la politique opérationnelle et de la coordination, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales), M. Paul Godden (Directeur par intérim, Division du soutien des programmes, Direction de la politique opérationnelle et de la coordination) et M. Stephen Rigby (Directeur général, Direction générale des affaires ministérielles). M. Peter DeVries (Directeur, Division de la politique fiscale) et M. Paul-Henri Lapointe (Sous-ministre adjoint, Politique économique et fiscale) représentaient, pour leur part, le ministère des Finances.

Observations et Recommandations

Le Vérificateur général a informé le Comité que les recettes de la TPS pour l'exercice terminé le 31 mars 1996 étaient inférieures de 800 millions de dollars aux prévisions budgétaires du 6 mars 1996 et de 400 millions de dollars aux recettes réelles de l'exercice précédent. Le Vérificateur général a précisé que le ministère des Finances et Revenu Canada avaient cherché à cerner les facteurs responsables de cet écart, mais, a-t-il conclu, ils ne sont pas parvenus à en donner une explication concluante et suffisamment documentée.

Le Vérificateur général est d'avis que le gouvernement fédéral pourrait améliorer sa capacité de vérifier la cause (ou les causes) des fluctuations dans les recettes par l'application d'une méthode d'analyse du mouvement des recettes en cinq étapes. La vérification a permis de déterminer que le ministère des Finances et Revenu Canada n'avaient pas suivi ce processus dans la mesure minimale requise et qu'ils n'avaient pas utilisé toutes les données disponibles, certaines des données inutilisées n'ayant pas été jugées fiables.

Comme autres points ayant une incidence sur la capacité d'analyse, le Vérificateur général a mentionné : la nécessité de coordonner les efforts à l'intérieur de Revenu Canada; la quantité limitée de données signalées sur les déclarations de TPS; et la manière dont Revenu Canada comptabilise les montants de « TPS déclarée » et les « crédits de taxe sur intrants ».

Le sous ministre adjoint du ministère des Finances, M. Paul-Henri Lapointe, tout en étant d'accord avec les recommandations du Vérificateur général concernant l'amélioration de la disponibilité et de la fiabilité des données de Revenu Canada sur la TPS, ne partageait pas le point de vue exprimé par celui-ci, à savoir que l'analyse de la baisse des recettes de la TPS n'était pas concluante et que les deux ministères n'avaient pas réussi à mener à bien le processus analytique approprié. L'analyse du ministère des Finances a permis de cerner un certain nombre de facteurs susceptibles d'expliquer l'écart dans les prévisions. Premièrement, les données économiques utilisées aux fins de l'analyse arrivent avec un retard considérable et doivent faire l'objet de corrections longtemps après le fait. Ce seul élément représenterait 500 millions des 800 millions de dollars de déficit des recettes de TPS. Deuxièmement, le ministère du Revenu a pu déterminer qu'une tranche supplémentaire de 245 millions de dollars au titre de l'écart était attribuable à des erreurs de tenue de livres. Enfin, parmi les autres facteurs cités, il faut mentionner le temps écoulé entre la réception des sommes de TPS perçues et le paiement des remboursements, de même que la modification des comptes à recevoir.

Dans sa déclaration préliminaire, le sous ministre du ministère du Revenu, M. Robert Wright, n'a rien dit de précis au sujet des variations dans les recettes de TPS, si ce n'est que Revenu Canada entendait continuer de travailler à l'analyse de celles-ci avec le ministère des Finances, dans le cadre du Comité (interministériel) de *La Revue financière*. Lorsque des membres du Comité ont posé des questions à M. Wright au sujet du respect par Revenu Canada du processus analytique en cinq étapes. Le témoin a répondu que Revenu Canada, d'une manière générale, suivait le processus recommandé et il a mentionné une offre de collaboration de la part du Vérificateur général en vue d'améliorer la façon dont le ministère applique cette méthode. M. Bill Boston, Directeur général de la Direction de l'administration financière de Revenu Canada, s'est dit d'accord avec les déclarations de M. Wright, à savoir que Revenu Canada suivait pour l'essentiel, quoique pas complètement, le processus recommandé. Tout en reconnaissant les efforts déployés par Revenu Canada et par le ministère des Finances pour fournir des explications complètes des écarts dans les recettes, le Comité est d'accord avec le Vérificateur général pour dire qu'un respect plus étroit du processus recommandé permettrait d'améliorer la capacité de chacun des deux ministères à analyser ses recettes. Par conséquent, le Comité recommande :

Que les deux ministères se fixent un plan d'action et un calendrier, et qu'ils rencontrent le Vérificateur général pour envisager les moyens de respecter et d'exécuter parfaitement le processus en cinq étapes.

Dans son rapport, le Vérificateur général a souligné combien il était important que soient améliorées la fiabilité et la rapidité de présentation des renseignements, ainsi que l'usage qui en est fait, pour que le ministère du Revenu et le ministère des Finances soient mieux en mesure d'analyser les fluctuations des recettes de la TPS. Il a ajoute que cela pourrait ne pas être suffisant, et que des données supplémentaires sur les inscrits pourraient être nécessaires. (32.35). Le sous ministre adjoint du ministère des Finances, M. Paul-Henri Lapointe, a reconnu la nécessité d'améliorer la fiabilité et la rapidité de présentation des données fiscales, mais il estime qu'il faudrait veiller en même temps à réduire au minimum le fardeau supplémentaire que cela pourrait représenter pour les inscrits. Les membres du Comité se sont montrés également réticents à l'idée d'imposer des dépenses et des formalités administratives supplémentaires aux inscrits. M. Shahid Minto, Vérificateur général adjoint, s'est dit d'accord avec les inquiétudes du Comité et a proposé un moyen d'obtenir des renseignements supplémentaires sans accabler davantage les inscrits. Il s'agirait d'apporter une modification simple au formulaire de déclaration de la TPS de manière à ce que les renseignements figurant sur la feuille de calcul soient transférés à la partie détachable du formulaire, celle qui est remise à Revenu Canada (pièce 32.3). Cela amène le Comité à recommander :

Que les deux ministères continuent d'examiner les moyens d'améliorer la fiabilité et la rapidité de présentation des renseignements sur les recettes, tout en veillant soigneusement à ne pas imposer des dépenses et des formalités administratives inutiles.

Dans le même ordre d'idées, le Comité a demandé si Revenu Canada disposait de suffisamment de renseignements pour administrer la TPS. En réponse à cette question, le sous ministre, M. Robert Wright, a assuré le Comité que son ministère disposait de suffisamment de renseignements pour administrer la TPS, et qu'il aimerait disposer de l'information voulue pour faire des contre-vérifications, en vue d'accroître la fiabilité des données. Toutefois, le ministère ne juge pas opportun de demander un supplément d'information aux contribuables uniquement à des fins d'analyse. M. Wright a poursuivi en disant que le processus de restructuration actuellement en cours à Revenu Canada, qui comprend une uniformisation des systèmes comptables, prévue pour être complétée en 2002, et le passage à la comptabilité d'exercice, offrira des moyens supplémentaires d'améliorer la surveillance et l'analyse des recettes. Par conséquent, le Comité recommande :

Que les deux ministères, en coopération avec le Vérificateur général, étudient les moyens d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les déclarations de TPS, sans imposer de dépenses ni de formalités administratives supplémentaires aux inscrits. Et que Revenu Canada mène sa transition à bonne fin, de sorte que l'uniformisation de ses systèmes comptables et son passage à la comptabilité d'exercice lui servent à mieux vérifier et valider ses données sur les recettes.

Le Comité a également demandé aux témoins quel était le degré de coordination entre le ministère des Finances et le ministère du Revenu en ce qui concerne l'analyse des variations dans les recettes de la TPS et il a demandé si les deux ministères avaient pris des arrangements de coordination analogues en ce qui concerne les autres catégories de recettes. Le sous ministre du ministère des Finances, M. Paul-Henri Lapointe, a déclaré au Comité que les deux ministères travaillaient en étroite collaboration à l'analyse de *toutes* les catégories de recettes, par le truchement de leur Comité de *La Revue financière*. De plus, les ministères consultent régulièrement leurs équivalents provinciaux, afin d'évaluer la situation fiscale des provinces et de se renseigner sur les événements qui risquent d'avoir une grande incidence sur les recettes nationales. Compte tenu de ces renseignements, le Comité recommande :

Que les deux ministères cherchent de nouveaux moyens de coordonner leurs efforts, afin d'améliorer leur capacité d'analyser toutes les catégories de recettes, et qu'ils tentent aussi de perfectionner le processus de consultation avec les provinces, en vue de mieux cerner les questions qui devraient éventuellement être prises en compte dans l'analyse des recettes nationales.

Conclusion

Le Comité partage les inquiétudes exprimées par le Vérificateur général en ce qui concerne la capacité du ministère du Revenu et du ministère des Finances de bien analyser les variations des recettes de TPS. Il reconnaît certes les efforts soutenus déployés par les deux ministères pour expliquer les écarts, mais il lui semble que ceux-ci pourraient prendre d'autres mesures pour rendre leur analyse plus complète, notamment suivre de plus près la méthode d'analyse des mouvements des recettes de TPS en cinq étapes que le Vérificateur général leur a recommandée. De plus, dans la mesure où l'analyse des recettes est toujours entravée par le manque de fiabilité et de ponctualité des données, le ministère des Finances et Revenu Canada devraient conséquemment se donner de meilleures méthodes pour obtenir, vérifier et valider les renseignements dont ils ont besoin.

Le comité apprécie la franchise des témoins des ministères des Finances et du Revenu, et les félicitent de leur empressement de répondre aux questions soulevées et aux recommandations suggérées par le Vérificateur général.

Le Comité a bon espoir que l'adoption de ses recommandations et de celles du Vérificateur général aidera le ministère du Revenu et le ministère des Finances dans leurs efforts visant à améliorer leur capacité conjointe d'analyser les variations des recettes.

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

Un exemplaire des *Procès verbaux* pertinents *(réunions n°s 22 et 31)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 15 mai 1998

Revenu Canada — Le régime de gestion financière

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié le chapitre 31 du Rapport du Vérificateur général du Canada de décembre 1997 (*Revenu Canada - Le régime de gestion financière*) et il a convenu de faire rapport de ce qui suit :

Introduction

Rares sont les organismes fédéraux qui puissent se comparer à Revenu Canada pour ce qui concerne la taille et la variété de leurs transactions financières. Avec un effectif de plus de 40 000 employés répartis dans quelque 800 bureaux au Canada, ce Ministère soutient la plupart des programmes et des dépenses du gouvernement fédéral et, par l'entremise des paiements de transfert, verse aux gouvernements provinciaux des fonds qui les aident à réaliser leurs programmes et à respecter leurs engagements. Chaque jour, Revenu Canada perçoit environ 850 millions de dollars en taxes et débourse 425 millions sous forme de remboursements et de crédits divers. Dans l'exécution des responsabilités qui lui incombent en vertu de son mandat, Revenu Canada doit réaliser d'innombrables transactions financières et procéder à une multitude de procédures comptables dans tous ses bureaux et services.

Étant donné la taille considérable des opérations financières en cause, un faible écart, une erreur mineure et une occasion manquée, même petite, de corriger des inefficacités peut entraîner la perte de recettes fiscales importantes, voire énormes, en raison de l'effet cumulatif. Compte tenu de l'ampleur de ses activités et de l'importance de sa capacité à remplir les responsabilités qui lui incombent, Revenu Canada doit se montrer nettement et fermement résolu à assurer une gestion financière efficace et un bon contrôle des dépenses, des recettes et des actifs.

Comme il est d'une importance capitale, pour l'intégrité et l'efficacité de ses activités, que Revenu Canada ait un bon régime de gestion financière, le Comité a décidé d'examiner le chapitre 31 du Rapport de décembre 1997 du Vérificateur général. Le 17 mars 1998, il a donc rencontré M. Denis Desautels (Vérificateur général du Canada), ainsi que M. Shahid Minto (Vérificateur général adjoint), M. James Ralston (Directeur principal, Opérations de vérification), M. Scott Milne (Directeur principal, Opérations de vérification) et Mme Basia Ruta (Directrice principal, Opérations de vérification), qui tous font partie du Bureau du Vérificateur général. Les personnes suivantes représentaient Revenu Canada : M. Robert A. Wright (Sous-ministre), M. Dan Tucker (Sous-ministre adjoint, Direction générale des finances et de l'administration), M. John Kowalski (Directeur général, Direction de la vérification), M. Bill Boston (Directeur général, Direction de l'administration financière, Direction générale des finances et de l'administration), M. David Miller (Sous-ministre adjoint, Direction générale des cotisations et recouvrements), M. Brian Brimble (Directeur général par intérim, Direction de la politique opérationnelle et de la coordination, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales), M. Paul Godden (Directeur par intérim, Division du soutien du programme, Direction de la politique opérationnelle et de la

coordination) et M. Stephen Rigby (Directeur général, Direction générale des affaires ministérielles). M. Peter DeVries (Directeur, Division de la politique fiscale) et M. Henri Paul Lapointe (Sous-ministre adjoint, Politique économique et fiscale) représentaient, pour leur part, le ministère des Finances.

Observations et Recommandations

Le Comité a appris du Vérificateur général que le régime de gestion financière de Revenu Canada était essentiellement sain, avec quelques points forts et aucune zone de négligence. Certains aspects auraient toutefois besoin d'amélioration. Revenu Canada fait bonne figure en matière de planification stratégique et d'amélioration de la responsabilité de gestion, mais beaucoup de ses systèmes financiers sont insuffisants et nécessitent une modernisation substantielle.

Le Rapport du Vérificateur général examine la façon dont Revenu Canada remplit ses deux principales responsabilités de fiduciaire : assurer un dépôt rapide des paiements des contribuables et informer les organismes centraux des recettes fiscales.

Il est important que les recettes soient versées à une banque sans délai, car cela permet d'éviter de payer des intérêts sur les emprunts à court terme ou encore de gagner de l'intérêt en investissant les fonds excédentaires. Le Vérificateur général a constaté des écarts (31.27) entre les catégories de recettes en ce qui concerne les taux de versements. Cette inégalité est en partie due au fait que certaines catégories de recettes sont visées par des dispositions juridiques rendant leur versement obligatoire (p. ex. les retenues à la source et la TPS intérieure), tandis que d'autres (paiements des douanes, TPS sur les marchandises importées, droits d'accise et prélèvements) ne font pas l'objet d'une obligation légale de dépôt. S'ajoute à cela une autre raison : les catégories de recettes ne sont pas toutes régies par des dispositions législatives qui imposent des pénalités financières (31.27) aux déclarants qui ne versent pas à une banque les sommes qu'ils doivent au fisc.

Depuis le regroupement administratif des deux structures Douanes et Accise, d'une part, et Impôt, d'autre part, Revenu Canada à suggéré plusieurs modifications propres à harmoniser les dispositions légales relatives aux diverses catégories de recettes. Les propositions à ce sujet sont entre les mains du ministère des Finances. Tout comme le Vérificateur général, le Comité estime que l'adoption de règles uniformes pour toutes les catégories de recettes permettra à Revenu Canada d'améliorer sa gestion de trésorerie et de traiter les contribuables de manière plus juste et plus équitable. Par conséquent, il recommande :

> **Que des modifications législatives soient adoptées de manière à ce que toutes les catégories de recettes soient assujetties aux mêmes dispositions concernant les versements bancaires obligatoires. De plus, que les dispositions concernant les pénalités financières en cas de défaut de paiement soient appliquées uniformément à toutes les catégories de recettes.**

Selon le Vérificateur général, l'une des raisons qui militent le plus fortement en faveur d'un versement rapide et ponctuel des recettes fiscales réside dans les millions de dollars que le gouvernement pourrait y gagner sous forme d'intérêts ou d'économies sur les intérêts qu'il paie chaque année. Le Rapport du Vérificateur général souligne (31.31) que, 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 concernant la rapidité des dépôts est moins précise. La vérification a révélé que les bureaux des douanes n'appliquent aucune norme de rendement précise concernant la rapidité des dépôts (31.31). Dans le reste du Ministère, d'après le Vérificateur général, il existe une politique prévoyant le dépôt des versements dans les 24 heures, les dépôts le jour même étant visés, mais aucun objectif de rendement n'est prévu pour les dépôts le même jour.

Le Vérificateur général a évalué la rapidité avec laquelle Revenu Canada dépose ses rentrées et il a jugé celle-ci généralement satisfaisante (31.33), la majorité des sommes reçues étant promptement déposées le jour ouvrable suivant. Toutefois, le rendement variait selon le mois, le bureau et la catégorie de recette (31.34). Il existe de nombreuses possibilités d'améliorer la rapidité des dépôts. Le Ministère est d'accord là-dessus avec le Vérificateur général. Il a d'ailleurs pris des mesures pour renforcer sa gestion de trésorerie, aussi bien à son siège central que dans les régions. Le Sous-ministre de Revenu Canada, M. Robert Wright, a déclaré au Comité que son Ministère avait récemment instauré une norme selon laquelle 100 p. 100 des versements devaient être faits dans les 24 heures, tout manquement significatif devant être communiqué au sous-ministre adjoint responsable. De plus, Revenu Canada a pris des mesures pour préciser les exigences en matière de rendement, de manière à ce qu'aucune ambiguïté ne persiste quant à l'interprétation des normes de rendement relatives au dépôt le même jour. Le Comité partage les inquiétudes exprimées par le Vérificateur général en ce qui concerne la rapidité du dépôt des rentrées fiscales et, conscient des efforts que le Ministère déploie pour corriger cette situation, recommande :

Que le Ministère mène à terme et applique, avec hâte et diligence, sa nouvelle politique selon laquelle les rentrées fiscales doivent être entièrement et complètement versées dans les 24 heures et qu'il procède à la clarification de l'interprétation des normes de rendement en ce qui concerne les dépôts le même jour.

Le Vérificateur général a informé le Comité que les systèmes, procédures et pratiques de gestion financière en place à Douanes et Accise ne suffisaient pas à permettre de traiter annuellement les 18 milliards de dollars que le Ministère reçoit en liquidités (31.37). Le Vérificateur général n'a constaté aucun dépôt le même jour dans l'échantillon prélevé au bureau des douanes (31.35). Les douanes ne se sont pas encore dotées d'une norme claire de rendement en ce qui concerne la rapidité des dépôts. La vérification a révélé que le système national de dépôt des douanes est archaïque, lent, d'une forte teneur en main-d'oeuvre et souvent entaché d'erreurs. Les témoins du Ministère ont convenu que, comme le dit le rapport de vérification, les systèmes et procédures de gestion de trésorerie des douanes comportent bien des lacunes. M. Rob Wright a informé le Comité au sujet des mesures temporaires mises en place récemment à Revenu Canada en vue d'améliorer le rendement de la gestion de trésorerie dans les services des douanes. De plus, Revenu Canada a l'intention de remanier complètement ses systèmes de gestion de trésorerie dans le cadre de son plan quinquennal de restructuration de tous ses processus opérationnels et plus précisément de son projet d'intégrer les processus douaniers dans le nouveau système de comptabilité normalisé avant l'an 2002 (31.30, 31.36, 31.39). Par conséquent, le Comité recommande :

Que Revenu Canada mette en place un système efficace de versements bancaires pour les douanes et que le Ministère actualise les systèmes des douanes, de manière à ce que ceux-ci soient mieux en mesure de traiter les recettes importantes. Que ces modifications soient prêtes à mettre en oeuvre au moment où Revenu Canada aura terminé la restructuration de tous ses systèmes opérationnels, en l'an 2002.

Le Vérificateur général a dégagé quatre secteurs de faiblesse (31.44) dans les systèmes et pratiques de déclaration des recettes, à savoir : les systèmes, les normes de rendement, les rapprochements et les analyses. Les systèmes qui appuient actuellement la déclaration des recettes sont inefficaces, non intégrés et encombrants (31.45). Pour obtenir des renseignements sur les transactions et les processus, il faut s'adresser aux directions générales des programmes, lesquelles doivent à leur tour extraire les données des divers systèmes sources. Le processus de saisie des données est lent et archaïque et il exige beaucoup de main-d'oeuvre, ce qui rend certaines activités comptables fondamentales difficiles à réaliser. Dans son rapport, le Vérificateur général affirme qu'il est nécessaire de remplacer d'urgence les systèmes sources par des systèmes automatisés d'entrée des données. Il souligne néanmoins (31.46) les efforts entrepris par Revenu Canada pour supprimer les inefficacités découlant du manque de continuité actuel; en effet le Ministère prévoit intégrer les renseignements sur les comptes des clients aux renseignements de cotisation et aux rapports sur les recettes. La restructuration prévoit également la mise en place d'un grand livre

général intégré, une caractéristique que le système actuel ne possède pas, ainsi que le remplacement de la comptabilité de caisse par la comptabilité d'exercice pour le traitement des recettes fiscales (31.46).

Les systèmes sources qui appuient la déclaration des recettes varient quant à leur qualité : les uns exigent beaucoup de main-d'oeuvre, tandis que les autres sont passablement automatisés. La vérification a révélé que les contrôles des intrants qui assurent l'exactitude et l'intégralité de l'introduction des données, ou encore 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, manque d'uniformité, sont incomplets ou absents. Douanes et Accise présente des lacunes à cet égard, puisque ses systèmes sources sont encore en grande partie manuels, c'est-à-dire archaïques, lents et exigeants sur le plan de la main-d'oeuvre. Déjà, le Ministère a pris certaines mesures pour moderniser ses systèmes de saisie des données. Dans sa réponse au rapport du Vérificateur général (31.36), le Ministère affirme avoir créé, en 1995, une équipe chargée de remanier entièrement le système de traitement des versements de Revenu Canada, en recourant à la plus récente technologie. Le Comité a appris que le Ministère était en train de remplacer les actuels systèmes manuels de traitement des versements par des systèmes automatisés utilisant les techniques de pointe de balayage au laser et d'imagerie. La phase I de la mise en place du nouveau Système de traitement des versements est prévue pour 1998. Le Comité prend note des efforts que le Ministère déploie actuellement pour moderniser ses systèmes et recommande par conséquent :

Que Revenu Canada fasse en sorte de terminer l'actualisation de ses systèmes de saisie des données et autres systèmes d'information avant l'achèvement de sa restructuration, en 2002, et qu'il fasse rapport de ses progrès au Parlement.

Le rapport du Vérificateur général affirme (31.48 à 31.53) que le Ministère devrait 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 fonctionnent comme ils le doivent. À l'heure actuelle, le Ministère 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 il tente de faire un rapprochement complet seulement une fois dans l'année, habituellement à la fin de celle-ci. Il s'ensuit 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 recette, pour les rapports externes mensuels et de fin d'exercice. Dans sa déclaration préliminaire au Comité, M. Wright a indiqué que le Ministère déployait des efforts considérables pour mettre en place un nouveau système normalisé de comptabilité, grâce auquel toutes les pratiques comptables du Ministère seront uniformisées.

En outre, le Vérificateur général affirme que le Ministère devrait rapprocher les soldes de ses comptes centraux de celui de ses dossiers sur les contribuables (31.52). Un tel rapprochement prendrait en considération tous les rajustements, transferts ou transactions au comptant et apporterait la confirmation ultime que l'encaisse et les recettes signalés sont complets et dûment représentés par catégorie de recettes. Le Comité partage les préoccupations du Vérificateur général et recommande par conséquent ce qui suit :

Que Revenu Canada effectue tous les rapprochements nécessaires pour assurer une saine gestion financière; et

Que Revenu Canada améliore ses systèmes afin de disposer d'instruments plus automatisés à l'appui des activités qui touchent la présentation des rapports sur les recettes et les rapprochements périodiques et complets par catégorie de recettes, et qu'il élabore et applique des normes de rendement pour ses systèmes sources.

Le ministère des Finances exige que Revenu Canada lui fournisse un plus grand nombre d'analyses et des analyses plus opportunes pour l'assurer de la qualité et de la vraisemblance des chiffres mensuels et annuels fournis aux fins des rapports externes, et pour expliquer les fluctuations d'une période à l'autre (31.54). Revenu Canada a informé le Vérificateur général que la responsabilité d'analyser la vraisemblance des rapports sur les recettes appartient tant à la Direction générale des finances et de l'administration à l'Administration centrale qu'aux directions générales opérationnelles, ces dernières assumant l'essentiel de la responsabilité en question car de nombreux détails relatifs aux recettes se trouvent dans les systèmes sources. Le Vérificateur général fait observer qu'il n'existe pas de normes sur la nature et la fréquence des analyses courantes devant être effectuées, ou sur le genre de renseignements requis pour analyser les fluctuations d'une période à l'autre (31.55). De même, les directions générales opérationnelles ne reçoivent pas d'instructions qui leur permettraient de déterminer ce qui constitue des fluctuations importantes et nécessite la tenue rapide d'une enquête (31.56). Ainsi, au lieu d'entreprendre des analyses, les directions générales opérationnelles ont plutôt tendance à répondre aux demandes provenant de l'Administration centrale ou du ministère des Finances. Le Vérificateur général croit que le Ministère devrait analyser sur une base régulière des renseignements volumétriques clés qui permettraient de mieux comprendre le caractère raisonnable des fluctuations dans les recettes.

Le Vérificateur général remarque également que le Ministère ne fournit pas aux directions générales opérationnelles des critères quant au degré de précision requis par catégorie de recettes dans des publications comme *La Revue financière* et dans les *Comptes publics* (31.56). Bien qu'il existe des paramètres communs aux Finances et à Revenu Canada en ce qui concerne les rapports sur les recettes, ces paramètres sont exprimés en termes généraux et ne renferment aucune indication précise de ce qui constitue une distorsion importante dans chaque catégorie de recettes; le ministère des Finances ne communique pas non plus à Revenu Canada les hypothèses qui sous-tendent ses prévisions de recettes. Cette information pourrait aider Revenu Canada à traiter les questions relatives aux rapports provisoires ou de fin d'exercice. Cela permettrait également 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.

Afin d'aider à régler les problèmes relatifs aux rapports, on a mis sur pied il y a deux ans le Comité interministériel de *La Revue financière*, où siègent des représentants de Revenu Canada et du ministère des Finances (31.59). D'après les deux ministères, le Comité constitue une bonne tribune pour aborder ces problèmes et pour comprendre les besoins et les contraintes de part et d'autre. C'est aussi 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. Le ministère des Finances aimerait que Revenu Canada effectue des analyses plus indépendantes et dans des délais plus serrés. En réponse à cela, le Sous-ministre, M. Robert Wright, a indiqué au Comité qu'une nouvelle unité d'analyse des recettes devait être entièrement dotée en personnel et opérationnelle à l'automne de 1998 et que le Ministère est en train d'actualiser son programme pour le rapprochement des dépôts afin d'améliorer l'exactitude des rapports sur les recettes. Le Comité est également d'accord pour dire qu'une meilleure coordination s'impose entre les ministères afin de mettre le doigt rapidement sur les causes qui sous-tendent les fluctuations des recettes, et il recommande par conséquent :

Que Revenu Canada clarifie ses attentes à l'égard des directions générales opérationnelles pour les analyses ayant trait aux rapports mensuels sur les recettes, et qu'il leur fournisse également des critères touchant les seuils de fluctuations importantes des recettes qui déclencheraient des démarches d'enquête; et

Que le ministère des Finances définisse explicitement les niveaux de précision requis par catégorie de recettes et qu'il communique à Revenu Canada les hypothèses économiques qui sous-tendent ses prévisions de recettes.

Selon le Vérificateur général, des initiatives récentes du gouvernement en matière de compressions budgétaires ont donné lieu à d'importantes réductions pluriannuelles des niveaux de ressources annuelles de Revenu Canada pour la charge de travail régulière (31.76). Le Ministère compose avec la baisse de ses ressources en concentrant les réductions dans les secteurs du soutien administratif et des programmes. Il a aussi recours à d'autres mesures, notamment : compenser les réductions par les économies qui devraient résulter des regroupements administratifs ainsi que d'un éventail important d'initiatives de restructuration du processus administratif, et demander des ressources additionnelles au Conseil du Trésor pour tous les nouveaux travaux (p. ex., de nouvelles priorités du gouvernement, des initiatives en matière de politique fiscale ou un volume accru). La plupart des questions de financement sont traitées à l'interne et, lorsque cela est absolument nécessaire, elles sont renvoyées au Conseil du Trésor.

Le Vérificateur général fait remarquer que, lorsqu'il réclame au Conseil du Trésor des fonds additionnels pour de nouveaux travaux, Revenu Canada appuie ses demandes sur des analyses de rentabilisation (31.83). Ces analyses sont essentielles dans le processus d'obtention de nouveaux fonds. Le Vérificateur général a constaté que les analyses examinées contenaient de bonnes données qualitatives; par contre, sur le plan quantitatif, il a relevé des erreurs de calcul ou noté l'absence de documents justificatifs (31.88). Les analyses de rentabilisation requièrent un examen plus critique sur le plan quantitatif, et il faut un système de contrôle de l'utilisation des fonds reçus à des fins particulières ainsi que des résultats connexes.

On fait également observer que, dans ses examens quantitatifs, le Ministère ne rend pas compte uniformément de l'incidence de la restructuration et d'autres initiatives lorsqu'il fait l'estimation des coûts en vue d'appuyer ses demandes de fonds additionnels (31.89). Par conséquent, le Comité recommande :

Que Revenu Canada soumette ses études de rentabilisation à un examen quantitatif objectif plus rigoureux.

Le rapport du Vérificateur général fait ressortir des carences graves dans les systèmes ministériels d'établissement des budgets et des coûts (31.91-93). Conscient de l'importance de ces systèmes pour un organisme de la taille et de l'envergure de Revenu Canada, le Comité recommande par conséquent :

Que, au moment d'établir les devis pour ses nouveaux systèmes, Revenu Canada s'assure qu'il y a saisie de donnée complètes, opportunes et pertinentes relativement aux coûts de production et aux dépenses des programmes.

Le rapport souligne de nombreuses lacunes dans les systèmes officiels de Revenu Canada. Bon nombre des systèmes en question, a-t-on remarqué, sont vieillis, exigent une forte main-d'oeuvre, sont inefficaces et ne produisent pas les renseignements assez vite. Souvent, les données produites sont fragmentaires et, dans bien des cas, ne répondent pas aux besoins de gestion. Parfois, l'extraction des données peut prendre beaucoup de temps, et encore plus s'il faut faire des opérations compliquées. Afin de compenser les nombreuses lacunes des systèmes officiels, la direction a dû se tourner vers des mesures de substitution, des systèmes d'information officieux et d'autres pratiques de transition.

Comme le souligne le Vérificateur général, il n'y a guère de garantie que ces systèmes produisent des données fiables et de qualité (31.99, 31.100, 31.101). Le Comité recommande par conséquent :

Que Revenu Canada s'assure de l'intégrité des données de ses systèmes par des examens périodiques.

Pour ce qui est du contexte général du système de gestion financière dans lequel il évolue, Revenu Canada a comme principale priorité de respecter les exigences législatives de base et les initiatives gouvernementales, souvent aux dépens d'autres priorités, en particulier sur le plan des besoins administratifs internes et de saines pratiques de gestion financière (31.107). Le Vérificateur général signale que le Ministère a réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de corriger des lacunes mentionnées dans le précédent rapport, mais que des problèmes demeurent et qu'ils commencent à avoir un effet cumulatif sur les opérations du Ministère et sa capacité de remplir son mandat (31.114). Revenu Canada doit continuer à prendre des mesures correctives et accorder une priorité suffisante à la résolution des problèmes qui demeurent.

À Revenu Canada, la gestion financière touche chaque secteur d'activité et fait partie de chaque programme; elle est essentielle à ses opérations. La responsabilité de la gestion financière est partagée et décentralisée entre l'Administration centrale, les directions générales opérationnelles et les opérations régionales. Cette responsabilité partagée exige que l'obligation de rendre compte soit clairement définie et qu'il y ait un minimum d'attentes à titre fiduciaire. Compte tenu de la diversité des secteurs d'activité ainsi que des programmes qui en font partie, il faut une orientation et des normes fonctionnelles de même qu'un examen global et une coordination des pratiques et des systèmes de gestion financière. On a cependant constaté que la vérification interne n'était pas utilisée assez efficacement pour s'assurer de l'état de la gestion financière à l'échelle du Ministère (31.121). Le témoin, M. Robert Wright, a dit au Comité que Revenu Canada venait de former un comité chargé d'examiner tous les programmes de vérification interne et de rendre plus indépendante et efficace la fonction de vérification interne. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Revenu Canada continue à 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.

Le Comité a soulevé plusieurs questions concernant l'état de préparation de Revenu Canada en prévision du " bogue de l'an 2000 ". Le sous-ministre de Revenu Canada, M. Robert Wright, a dit au Comité que le Ministère était en bonne voie de moderniser ses systèmes afin qu'ils soient prêts à recevoir les données de l'an 2000. Le sous-ministre a indiqué que la plupart des grands programmes étaient maintenant à niveau et qu'il s'attendait à ce que le Ministère soit entièrement prêt pour la date cible du 1er janvier 1999, ce qui laisse une année complète pour mettre les systèmes à l'épreuve et résoudre d'éventuels problèmes. Des membres du Comité se sont interrogés sur la capacité du Ministère de traiter avec d'autres systèmes non conformes et sur l'impact que ce facteur pourrait avoir sur les systèmes de Revenu Canada. M. Wright, a indiqué qu'on examine actuellement toutes les interfaces possibles afin de résoudre cette difficulté. M. Wright a également proposé de fournir au Comité l'ensemble de produits que Revenu Canada a l'intention d'envoyer à ses groupes de clients pour les aider à se préparer à l'an 2000. Enfin, le Comité a demandé au témoin si la transformation du Ministère en une agence de perception des recettes pourrait entraîner des retards dans la mise en oeuvre des nouveaux systèmes et procédures. Revenu Canada a donné l'assurance que cette mesure ne constituerait pas un obstacle majeur aux changements requis dans ses systèmes, procédures et pratiques. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le Ministère mette à niveau tous ses principaux programmes et systèmes pour qu'ils soient conformes aux exigences de l'an 2000 d'ici au 1er janvier 1999, et qu'il termine la vérification, la rectification et la validation de ses programmes et systèmes afin qu'ils soient parfaitement opérationnels le 1er janvier 2000.

Conclusion

La vérification a permis de constater que des carences demeurent, notamment en ce qui concerne les systèmes, les procédures, le rapprochement des comptes et l'analyse, mais les auteurs de l'étude ont aussi salué l'intention et les efforts réels du Ministère pour instaurer les changements nécessaires à l'amélioration de son régime de gestion financière. Le Comité encourage le Ministère à poursuivre sur la lancée actuelle afin de régler toutes les questions en suspens en matière de gestion financière.

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

Un exemplaire des *Procès verbaux* pertinents *(réunions n°s 22 et 31)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 16 juin 1998

Affaires indiennes et du Nord Canada

Conformément à l'alinéa 108(3)*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié les chapitres 35 et 36 du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 1997 (*Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs — Affaires indiennes et du Nord Canada — Les immobilisations et leur entretien dans les réserves — 1995, chapitre 23; Autres observations de vérification — L'escalade des coûts d'un projet d'approvisionnement en eau dans une réserve n'a pas été justifiée de façon satisfaisante et l'absence de conformité à une entente de financement*) et a adopté le rapport suivant :

Introduction

Les immobilisations et leur entretien dans les réserves est un élément du Programme des affaires indiennes et inuit administré par Affaires indiennes et du Nord Canada (le Ministère). Celui-ci fournit des fonds et un appui aux collectivités indiennes et inuit afin de leur permettre d'acquérir, d'exploiter et d'entretenir des installations de base autres que résidentielles, d'un bout à l'autre du Canada. Le budget alloué à cette activité s'élevait à 806 millions de dollars en 1997-1998.

Au chapitre 23 de son rapport de novembre 1995, le vérificateur général présente les résultats de sa vérification de la gestion par le Ministère de l'activité des immobilisations et de l'entretien dans les réserves. À l'époque, il notait que le Ministère avait délégué aux collectivités des Premières nations la responsabilité de mener à bien cette activité. Le vérificateur général faisait observer que le Ministère n'avait pas établi d'objectifs ni de contrôles pour les secteurs à risque élevé, et recommandait une série de mesures correctives. Dans sa réponse, le Ministère se disait d'accord avec les observations de vérification et faisait part de sa volonté de prendre les mesures nécessaires. Le Ministère a d'ailleurs réitéré ses engagements un peu plus en détail dans une lettre envoyée au Comité permanent des comptes publics au cours de l'été 1996.

Comme le veut le cycle de vérification normal, le vérificateur général a examiné les mesures prises par le Ministère deux ans après la publication des constatations formulées au terme de la vérification initiale et a présenté ses conclusions aux chapitres 35 et 36 de son rapport de décembre 1997.

Le Comité trouve important de s'attarder aux conclusions des examens de suivi effectués par le vérificateur général. Dans ce cas-ci, étant donné l'importance de cette activité pour les collectivités des Premières nations et son coût, le Comité a décidé de se pencher sur les conclusions du suivi. Le 10 mars 1998, il a donc rencontré M. Denis Desautels, vérificateur général du Canada, et M. Grant Wilson, directeur principal, Opérations de vérification, du Bureau du vérificateur général; ainsi que M. Scott Serson, sous-ministre, et Mme Cynthia Williams, sous-ministre adjointe, Secteur des politiques et des programmes socio-économiques et de la restructuration des programmes, qui ont comparu au nom d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Observations et Recommandations

À la suite de son examen des mesures prises en réponse à sa vérification de 1995, le vérificateur général signale que le Ministère a fait porter la plus grande partie de ses efforts sur les études et les examens internes. Les résultats effectifs sont décevants. Au chapitre des projets d'immobilisations, le vérificateur général constate qu'il n'y a eu « aucune amélioration importante par rapport à nos principales constatations de 1995 » (35.248). Il souligne que des améliorations s'imposent toujours dans des secteurs comme l'évaluation des risques des projets, la surveillance, les rapports d'achèvement des travaux et l'évaluation des résultats. En ce qui a trait à l'entretien, le vérificateur général signale que bon nombre de problèmes fondamentaux n'ont toujours pas été résolus. Il fait, par exemple, état des conclusions d'une évaluation effectuée par le Ministère en 1997, selon lesquelles certaines Premières nations n'ont pas la formation ni le savoir-faire pour entretenir les immobilisations. Aucune mesure n'est prise pour inciter les Premières nations à entretenir convenablement les immobilisations et certaines ententes de financement ne comportent aucune exigence quant à l'établissement de plans d'entretien. Le vérificateur général souligne aussi que bien que la responsabilité de l'entretien soit dévolue aux Premières nations, toutes n'ont pas la capacité nécessaire pour faire l'inventaire de leurs besoins en matière d'entretien, comme l'exige le Ministère.

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 sont censées faire en sorte que les fonds d'entretien soient utilisés aux fins prévues, que l'état des immobilisations soit évalué une fois l'an 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. Le Ministère s'attend à ce que leur mise en oeuvre soit tout à fait terminée d'ici 1998-1999.

Dans sa réponse aux observations du vérificateur général, le sous-ministre Scott Serson a fait savoir au Comité que « des progrès considérables ont été réalisés quant à chacune des cinq recommandations du vérificateur général » et que « plusieurs initiatives sont en cours » et nous [le Ministère] prévoyons qu'elles seront entièrement mises en oeuvre au cours des prochaines semaines ». Plus tard au cours de son témoignage, il a convenu de fournir au Comité une liste des initiatives prises par le Ministère et des échéances fixées pour leur mise en oeuvre.

Le Comité reconnaît que le Ministère éprouve certaines difficultés à effectuer des changements dans ce secteur. Il est toutefois fermement convaincu qu'un effort plus concerté de sa part aurait considérablement réduit les problèmes relevés lors de l'examen de suivi. Le Comité se réjouit donc de l'engagement du Ministère à pleinement mettre en oeuvre — bien qu'avec un peu de retard — toutes les recommandations du vérificateur général à très brève échéance. Au début de juin, M. Serson a fait savoir au Comité dans une lettre que le Ministère avait maintenant adopté des mesures pour donner suite aux recommandations formulées par le vérificateur général dans son rapport de 1995. Toutefois, étant donné les antécédents du Ministère, le Comité exigera des garanties concrètes quant au respect de ces engagements et à l'obtention des résultats souhaités. En conséquence, le Comité recommande:

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada fasse tout en son pouvoir pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé en ce qui concerne la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général du Canada de 1995;

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada surveille la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le chapitre 23 du Rapport du vérificateur général du Canada de 1995 et fasse rapport au Comité des résultats d'ici le 30 septembre 1998; et

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada fasse régulièrement état de sa gestion de l'activité des immobilisations et de l'entretien dans les réserves dans ses *Rapports sur le rendement* à la Chambre

des communes. L'accent doit alors être mis sur les résultats obtenus par suite des dépenses effectuées à ce titre.

L'examen de suivi met en lumière deux cas qui, aux dires du vérificateur général, sont « représentatifs de certaines des difficultés liées au développement de l'infrastructure dans les réserves ». Ces cas ne sont pas uniques puisque, comme le confirme M. Wilson, des exemples semblables peuvent être relevés dans d'autres situations.

Dans le premier cas, le Ministère avait donné son approbation préliminaire pour un nouveau projet d'approvisionnement en eau d'un million de dollars. En avril 1997, les coûts estimatifs avaient grimpé à 2,3 millions de dollars.

Le Ministère savait toutefois que le système d'approvisionnement en eau existant pouvait être réparé moyennant un coût approximatif de 26 000 $. Cette solution aurait permis d'éviter d'avoir à lancer un projet d'infrastructure. Aux dires du vérificateur général, elle n'a toutefois pas reçu toute la considération voulue. Celui-ci constate en outre que même si le Ministère avait versé 30 000 $ à la collectivité en question pour mettre en oeuvre la solution la moins coûteuse, « il n'était pas en mesure de démontrer quelles améliorations avaient été apportées grâce à ces fonds » (36.37). Dans son témoignage devant le Comité, le sous-ministre n'était pas prêt à affirmer que les fonds dépensés par le Ministère dans ce cas-ci avaient été optimisés. Cet exemple démontre que le Ministère doit se montrer plus vigilant au chapitre de l'optimisation des ressources, de la surveillance des projets et de l'évaluation des résultats.

Dans le deuxième cas, le vérificateur général a constaté que le Ministère avait approuvé un projet de 8,9 millions de dollars pour la construction d'une infrastructure par une Première nation sans faire d'appel d'offres; ce qui va nettement à l'encontre de l'entente de financement conclue entre le Ministère et la Première nation, en vertu de laquelle tous les projets de construction doivent faire l'objet d'un appel d'offres. Le vérificateur général a indiqué au Comité que « des surcoûts allant jusqu'à un million de dollars pourraient avoir été engagés, donnant lieu à des avantages discutables ».

M. Serson a fait savoir au Comité que le Ministère avait mis en oeuvre une politique pour obliger les Premières nations à procéder à des appel d'offres publics pour tous les marchés, financés par le gouvernement fédéral, d'une valeur de plus de 500 000 $. Toutefois, plutôt que de rassurer le Comité quant à la volonté du Ministère de faire en sorte que ce genre de situation ne se reproduise plus dans l'avenir, ces propos soulèvent d'autres préoccupations. Le Comité prend note de ce qui suit :

- Le Ministère a conclu une entente de financement qui oblige à procéder par appel d'offres, mais il ne l'applique pas. Il a au contraire permis qu'un contrat de 8,9 millions de dollars soit accordé sans appel d'offres.
- La décision de ne pas appliquer l'exigence relative aux appels d'offres a été prise au niveau régional et n'a pas fait l'objet d'un examen de la part de la haute direction du Ministère.
- Au cours de son témoignage, le sous-ministre a fait savoir que le Ministère essayait « d'encourager une certaine créativité et une certaine souplesse » de la part de ses bureaux régionaux en ce qui a trait à l'application des politiques d'adjudication.
- Le vérificateur général signale que les Premières nations ne sont pas toutes d'accord sur la question de savoir si le choix des entrepreneurs en construction doit se faire par voie d'appel d'offres (35.249).

Ensemble, ces facteurs tendent à démontrer hors de tout doute que le Ministère peut avoir du mal à faire observer ses politiques d'adjudication.

Le seuil à partir duquel les projets doivent faire l'objet d'un appel d'offres, que le Ministère a fixé à 500 000 $, constitue un autre sujet de préoccupation. Comme l'a indiqué à maintes reprises le vérificateur général, ce seuil est très élevé et est supérieur à celui applicables aux ministères et organismes fédéraux lorsqu'ils accordent des contrats de construction et d'entretien. Le Comité souscrit à cette préoccupation; les affirmations de Mme Williams à l'effet que le Ministère n'essaie pas de dissuader les Premières nations de procéder par appel d'offres pour des projets évalués à moins de 500 000 $ ne sont guère rassurantes.

Le Comité est fermement convaincu que l'octroi de contrats de construction d'immobilisations et d'entretien doit se faire selon des règles clairement définies et connues. Les situations justifiant une modification de ces règles devraient être extrêmement rares et faire l'objet de lignes directrices strictes et d'un examen de la part de la haute direction du Ministère.

Les règles applicables aux ministères et organismes fédéraux, notamment aux Affaires indiennes et du Nord Canada, lors de l'octroi de contrats sont énoncées dans la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ces règles et les principes qu'elles sous-tendent, contrastent manifestement avec la politique du Ministère en ce qui a trait aux projets de construction financés par le gouvernement fédéral.

L'objectif de la Politique sur les marchés est de permettre 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... ». La politique stipule que les marchés publics doivent être organisés de façon à « 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 de fonds publics » et « favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents, incluant les objectifs de développement économique autochtones ».

En vertu de ces règles, tous les projets évalués à 25 000 $ ou plus doivent faire l'objet d'un appel d'offres public.

Le Comité est d'avis quels règles régissant les politiques d'adjudication des Premières nations en ce qui a trait aux projets d'immobilisations financés par le gouvernement fédéral doivent être semblables à celles auxquelles le Ministère est lui-même assujetti lorsqu'il octroie des contrats de construction. Le Comité recommande donc :

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada modifie sans délai sa politique en ce qui a trait aux contrats de construction dans les réserves financés par le gouvernement fédéral pour y préciser que tous les contrats doivent respecter les lignes directrices établies par le Secrétariat du Conseil du Trésor en matière d'appel d'offres public.

Même s'il préférerait que cette politique soit rigoureusement appliquée, le Comité reconnaît que dans certaines circonstances, il faudra laisser une certaine marge de manoeuvre. Toute dérogation à cette politique doit toutefois respecter des critères clairement établis et faire l'objet d'un examen. Le Comité recommande donc :

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada établisse des critères stricts et précis en ce qui a trait aux dérogations à sa politique relative aux contrats de construction financés par le gouvernement fédéral;

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada exige que les dérogations à sa politique relative aux contrats de construction financés par le gouvernement fédéral fasse l'objet d'un examen et d'une approbation préalable de la part du sous-ministre adjoint; et

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada fasse rapport au Parlement du Canada dans son *Rapport sur le rendement* des cas de dérogation à sa politique relative aux contrats de construction financés par le gouvernement fédéral et en explique les raisons.

Le Comité s'inquiète aussi des possibilités de fractionnement des projets ou des marchés. Même si le vérificateur général a indiqué au Comité qu'il n'avait pas relevé de cas semblable au cours de sa vérification (1655), le Comité estime nécessaire de prévoir des mesures pour gérer ce risque particulier. Il s'inquiète aussi de ce que l'octroi sans appel d'offres de marchés à des fournisseurs exclusifs puisse ne profiter qu'à un petit nombre d'entrepreneurs. Il recommande donc :

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada surveille étroitement le processus d'adjudication pour tous les projets de constructions dans les réserves financés par le gouvernement fédéral, quelle qu'en soit la valeur, et qu'il travaille en étroite collaboration avec les collectivités des Premières nations pour favoriser l'accès, la concurrence, l'équité et la transparence, et faire en sorte que les projets soient les plus rentables ou, le cas échéant, les plus conformes possible aux intérêts généraux en ce qui a trait aux résultats.

Conclusion

Le Comité est déçu des conclusions de l'examen de suivi. Les mesures prises par le Ministère en réponse à la vérification initiale sont insuffisantes et lentes. Les deux cas relevés lors du suivi en sont la preuve.

Le Comité s'attend maintenant à ce que le Ministère fasse tout en son pouvoir pour remédier aux problèmes relevés par le vérificateur général il y a déjà quelque temps. Les mesures prises à la suite de ces recommandations et de celles du Comité devraient assurer une bonne gestion des immobilisations et de leur entretien dans les réserves et permettre à ceux qui habitent au sein des collectivités des Premières nations de pleinement profiter de cette activité de première importance.

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.

Une copie des *Procès-verbaux* pertinents (r*éunions n°s 21 et 38*) est déposée.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 8 octobre 1998

Bureau du surintendant des institutions financières : les assurances et pensions

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié le chapitre 30 du rapport du vérificateur général du Canada de décembre 1997 (*Bureau du surintendant des institutions financières : les assurances et pensions)* et il a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

Le secteur financier est en évolution rapide. Le rythme accéléré de la consolidation des institutions financières, le progrès technologique et le développement continue des interconnexions entre marchés de capitaux entraînent une restructuration du secteur financier.

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) est un organisme fédéral qui est chargé de la surveillance des institutions dépositaires, des sociétés d'assurances et des régimes de retraite. Dans l'ensemble, le BSIF jouit d'une excellente réputation auprès des institutions financières et autres organismes de réglementation.

Depuis la création du BSIF en 1987, de nombreux changements sont survenus au sein du secteur financier et ont été apportés aux dispositions législatives qui le réglementent. Le BSIF a pris des mesures importantes pour s'adapter à ces changements, notamment en mettant plus l'accent sur des questions relatives à la solvabilité et à la bonne régie d'entreprise plutôt que sur la conformité des lois et règlements afin de garantir une gestion prudente de la part des entités assujetties à la réglementation.

Le BSIF et d'autres intervenants ont élaboré, de concert avec le secteur financier, des codes de saines pratiques administratives et financières et des guides d'interventions pour chacun des secteurs qu'il réglemente. Le BSIF continue d'améliorer son cadre réglementaire en élaborant des mesures de rendement et des nouvelles approches pour vérifier le respect des exigences législatives et réglementaires.

Un élément essentiel à la réussite du BSIF est sa capacité de s'adapter rapidement aux changements. Pour répondre aux nouveaux défis, le BSIF doit se développer et maintenir une vision stratégique qui lui permettrait de réviser sa stratégie et son cadre de gestion pour répondre aux besoins changeants de la réglementation à long terme. Bien que le BSIF réussisse à répondre aux besoins de l'environnement financier d'aujourd'hui, il doit néanmoins corriger certaines lacunes importantes afin de répondre aux besoins de demain.

Compte tenu de l'importance pour le gouvernement fédéral d'avoir des organismes de réglementation efficaces, le Comité a décidé d'étudier le chapitre 30 du Rapport du vérificateur général de décembre 1997. Le 31 mars 1998, il a donc rencontré M. Denis Desautels (Vérificateur général du Canada) ainsi que M. Ron Thompson (vérificateur général adjoint) et Mme Crystal Pace (Directeur, Opérations de vérification), qui tous font partie du Bureau du Vérificateur général. Les personnes suivantes représentaient le Bureau du surintendant des institutions financières : M. John Palmer (Surintendant des institutions financières), M. John Thompson (surintendant adjoint, Secteur de la politique) et Mme Edna MacKenzie (surintendant auxiliaire, Secteur des services intégrés).

Observations et recommandations

Le vérificateur général note dans son rapport que le BSIF à certaines difficultés au niveau de sa gestion et planification des ressources humaines : nombreux postes clés sont vacants, difficulté de retenir les effectifs les plus compétents, un taux de roulement élevé du personnel (30.30). En raison de ces difficultés, le BSIF effectue depuis deux ans une remise en question complète de son cadre de gestion des ressources humaines. Cette réévaluation s'est effectuée à la lumière des exigences de la mission et des objectifs stratégiques du BSIF. Le résultat de cette réflexion a permis au BSIF d'isoler trois grandes questions à résoudre : comment recruter ou attirer du personnel, comment retenir les effectifs les plus compétents, et la formation et le perfectionnement des effectifs.

Beaucoup des membres du Comité ont été préoccupés par les questions en matière des ressources humaines, particulièrement sur le besoin d'établir au BSIF un système formalisé de gestion des ressources humaines et comment recruter et retenir un personnel compétent. Pour ce qui est du système de gestion des ressources humaines, le surintendant des institutions financières, M. John Palmer, indiquait que le BSIF souscrivait aux recommandations du Vérificateur général sur la nécessité de formaliser et documenter la stratégie du BSIF en matière des ressources humaines. Au moment de la vérification, le BSIF était en train d'élaborer un projet de document sur la planification stratégique qui est prévu être complété pour la fin du printemps 1998. Ce document vise à répondre au besoin perçu par le vérificateur général d'introduire un cadre formalisé de planification stratégique en matière de ressources humaines, de lier les activités du BSIF en matière de gestion des ressources humaines avec sa vision quant aux développements futurs dans la réglementation du secteur financier.

Le Comité a été informé par M. John Palmer, que la plupart des grandes initiatives ne sont pas terminées. L'initiative qui prend le plus de temps est celle dite de « classification universelle » et qui consiste à intégrer 15 échelles salariales différentes et 14 groupes professionnels. À la fin de cet exercice, le BSIF espère que cette classification universelle permettra plus de latitude au BSIF de pouvoir affecter les employés à des postes qui exploitent le mieux leurs compétences et aussi supprimer les disparités salariales entre divers niveaux de rémunération, qui est, selon le BSIF, une cause de mécontentement chez son personnel.

Le Comité a par ailleurs apprit que le BSIF avait des problèmes de retenir du personnel compétent. Plus souvent que jamais, beaucoup de ses nouvelles recrues quittaient le BSIF après une ou deux années pour une position mieux rémunérée chez une institution financière dans le secteur privé. Ce phénomène se traduisait par un haut taux de roulement du personnel et aussi par des postes qui restent vacants pour de longues périodes de temps. Les membres du Comité ont interrogé les témoins pour déterminer les causes derrière ce taux de roulement élevé des effectifs. Selon le surintendant des institutions financières, M. John Palmer, la cause principale était que la structure de rémunération du BSIF n'était pas comparable avec celle offerte dans le secteur privé et que le BSIF ne possédait pas toute la latitude requise pour ajuster ses échelles salariales compte tenu des limites imposées par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Le BSIF a précisé cependant qu'il ne recherchait pas toutefois une parité parfaite avec le secteur privé mais plutôt ajuster la fourchette intermédiaire de sa structure de rémunération de sorte qu'elle devienne plus concurrentielle avec celle du secteur privé. A cet effet, M. John Palmer mentionne que le BSIF est en train d'élaborer une proposition au gouvernement pour demander des ajustements à sa structure de rémunération.

Des membres du Comité ont cependant exprimé certaines réserves quant à l'approche principale du BSIF qui consiste à réajuster ses échelles salariales pour mieux retenir son personnel. Certain ont suggéré qu'au lieu d'ajuster la structure de rémunération, qu'il serait également prudent de mettre en valeur l'ensemble des avantages sociaux, des conditions de travail, des occasions de formation et de perfectionnement, de la permanence ou sécurité d'emploi. D'autres membres sont allés jusqu'à suggérer d'insérer des clauses de non concurrence dans les contrats de travail ou même d'ajouter des lignes directrices de conflits d'intérêts pour contrer les efforts de maraudage par les entreprises privées. Ce qui incite le comité de proposer la recommandation suivante :

Que le BSIF complète dans les délais prévus, l'ensemble des initiatives reliées à son système de gestion des ressources humaines et qu'il rapporte périodiquement au Parlement le progrès de ces initiatives dans son Rapport sur le rendement et d'indiquer tout développement qui aurait pour effet de ralentir ou de remettre en cause ces initiatives; et

Que le BSIF effectue une analyse approfondie et bien documentée pour identifier clairement les causes concernant ses difficultés à retenir ses effectifs. Lorsque les causes seront déterminées, de réviser en profondeur l'ensemble des éléments qui constituent le système de traitement des effectifs, incluant la structure de rémunération, les avantage sociaux, les programmes de formation et perfectionnement professionnel, et même considérer d'insérer des clauses de non–concurrence dans les contrats de travail, afin de mieux retenir son personnel.

Le vérificateur général a observé que le BSIF est reconnu comme chef de file en matière de réglementation des institutions financières. Par l'introduction de codes de saines pratiques administratives et financières ainsi que de guides d'intervention, élaborés en collaboration avec ses partenaires du secteur financier, le BSIF a passé d'un cadre réglementaire fondé sur la conformité des lois et règlement à un système d'évaluation et de gestion de risque (30.7 et 30.8). Dans son rapport, le vérificateur général observe que l'application devrait être plus uniforme (30.60). Particulièrement, il fait état de cas où le BSIF s'est montré réticent d'informer une société financière d'une modification de sa cote de risque (30.61 et 30.90) par crainte qu'une divulgation publique de cette modification minerait l'efficacité et l'efficience de son travail (30.61).

Le surintendant des institutions financières, M. John Palmer, a tenu préciser au Comité qu'il n'était pas question que le BSIF divulgue les modifications de cote au public, que le BSIF était tenu par la loi de garder confidentiel les renseignements obtenus des institutions financières et qu'il n'était pas possible au BSIF de divulguer publiquement ses conclusions à partir de ces renseignements. Ce que le BSIF craint le plus c'est que les institutions financières, qui ne sont pas tenues par la loi de garder confidentiel leur cote, pourraient les divulguer au public pour se donner un avantage concurrentiel.

Le témoin pour le BSIF, M. John Palmer, signale que le processus de divulgation de cote pourrait être mieux documenté et a informé le Comité des récentes initiatives du BSIF pour s'assurer une plus grande uniformité dans la communication des cotes aux institutions financières.

Une des principales initiatives est une réorganisation en profondeur du BSIF qui consiste à restructurer les secteurs des opérations et de la politique et d'examiner les principaux mécanismes de surveillance des institutions financières et d'élaboration de la politique de réglementation. Parallèlement à la réorganisation du Secteur des opérations, le BSIF compte instaurer une nouvelle forme de surveillance et un nouveau mode de cotation qui tourneront autour des principaux risques auxquels les institutions financières sont exposées et des contrôles qu'elles ont établi pour gérer ses risques. Les éléments clés de la nouvelle méthode de surveillance seront une évaluation uniforme de la conformité aux saines pratiques commerciales et financières et une mise en pratique cohérente de nos guides d'intervention. Ce processus de révision du système de cotation est prévu être complété dans deux ans.

Le surintendant aux institutions financières, M. Palmer, a ensuite informé le Comité que le BSIF dispose présentement de certains moyens intérimaires pour communiquer aux institutions financières les préoccupations du BSIF qui ressortent de ses inspections sans pour autant donner des informations trop précises qu'elles pourraient divulguer au public. Le BSIF s'arrangera d'être en mesure de communiquer les cotes dès que sera au point la nouvelle méthode de surveillance, prévu dans deux ans. En même temps, le BSIF espère que des mesures législatives pertinentes qui contraignent les institutions financières de garder confidentiel leur attribution de cote auront été adoptées. Le Comité reconnaît les efforts du BSIF en matière de surveillance et de divulgation des cotes et recommande :

Que le BSIF poursuit et complète dans les plus brefs délais raisonnables sa réorganisation de ses systèmes de surveillance et de cotation de risques financiers; et

Que le BSIF rapporte périodiquement au Parlement le progrès de cette réorganisation dans son Rapport sur le rendement et de signaler tout développement qui aurait pour effet de ralentir ou de remettre en cause cette réorganisation. Si la divulgation publique de la cote de risque constitue un véritable problème, que le BSIF cherche à faire modifier la loi ou la réglementation de manière à empêcher une telle divulgation de cote.

Les membres du Comité ont aussi soulevé la question du manque de ressources en actuariat et qu'il devrait y avoir une meilleure coordination entre le travail des inspecteurs, analystes et les actuaires du BSIF. Le surintendant des institutions financières, M. John Palmer, accepte les observations et recommandations du vérificateur général et fais part, lors de son allocution au Comité, des mesures que le BSIF entend entreprendre pour corriger cette situation. Les principales initiatives consistent en une réorganisation en profondeur du BSIF. Une partie de la réorganisation portera sur le Secteur des opérations et espère améliorer sensiblement la coordination des travaux des analystes, des inspecteurs et des actuaires.

La réorganisation prévoit faire deux choses pour les actuaires. Certains actuaires seront incorporés dans des équipes de surveillance et auront comme charge de superviser et d'inspecter directement les compagnies d'assurance. Deuxièmement, le BSIF forme actuellement une équipe d'actuaires conseils qui épauleront les équipes de contrôle, qui leur montreront à mieux comprendre les questions actuarielles capitales et qui se concentreront sur certains projets que le BSIF mène conjointement avec l'Institut canadien des actuaires (ICA) pour consolider sa pratique actuarielle parce que le BSIF se fonde sur le travail de l'actuaire désigné par la compagnie pour réaliser sa propre analyse actuarielle. Le BSIF prévoit compléter la réorganisation à la fin de la prochaine année financière. Pour ce qui est du volet actuariat, le BSIF prévoit tout compléter d'ici trois an. La lenteur de la consolidation est attribuable au fait que l'Institut canadien des actuaires est une organisation constituée de bénévoles et qu'il est très difficile de fixer une échéance. À la lumière de ceci, le Comité recommande :

Que le BSIF poursuit et complète sa réorganisation ainsi que sa consolidation actuarielle dans les plus brefs délais; et

Que le BSIF rapporte périodiquement au Parlement le progrès de cette réorganisation dans son Rapport sur le rendement et de signaler tout développement qui aurait pour effet de ralentir ou de remettre en cause cette réorganisation.

En dernier lieu, le Comité a questionné les témoins de l'état de préparation de l'industrie des institutions financières concernant ce que l'on appelle le « bogue de l'an 2000 ». Le Comité a appris que depuis deux ans, le BSIF examine le travail accompli par les institutions financières en ce qui concerne la mise à niveau des systèmes informatiques dans le cadre de ses inspections annuelles. Le BSIF contrôle de près le progrès réalisé par les

institutions financières et examine leurs plans pour vérifier l'état des préparatifs pour l'an 2000. Compte tenu que le BSIF n'est pas un expert dans ce domaine, tout ce qu'il peut assurer c'est que les institutions et sociétés financières semblent faire le nécessaire pour se préparer. Le BSIF reconnaît le besoin d'approfondir et renforcer ses connaissances en technologies de l'information et ainsi le BSIF prévoit mettre sur pied vers la fin de l'année un groupe expert composé de huit groupes conseils. Avec cette formation, le BSIF espère vérifier de plus près cette question et de mieux identifier les problèmes potentiels qui pourraient survenir lors des préparatifs pour l'an 2000.

Le BSIF a fait état de ses propres initiatives en matière du problème du « bogue de l'an 2000 ». Il a instauré un programme de conversion qui prévoit remplacer tout son matériel informatique, c'est–à–dire environ 400 micro ordinateurs, par des nouveaux ordinateurs dépourvus du bogue de l'an 2000. Cette conversion devrait être complétée vers la fin de 1998 . À la lumière de ceci, le Comité recommande donc :

Que le BSIF continue son suivi et inspection des institutions de l'industrie financière qu'il réglemente et qu'il avertit dans les plus brefs délais le Parlement de tout développement qui pourrait compromettre l'intégrité des systèmes informatiques du secteur financier et ainsi compromettre les avoirs des déposants, des titulaires de polices d'assurance et participants de régimes de retraite; et

Que le BSIF complète dans les délais prévus sa propre conversion de son matériel informatique afin qu'il soit prêt pour l'an 2000.

Conclusion

Le Comité tient à mentionner que le Bureau du surintendant des institutions financières a réalisé d'importants progrès au cours des dernières années pour devenir chef de file en matière de réglementation des institutions financières et le félicite des initiatives qu'il a récemment entreprit pour répondre aux récentes recommandations du vérificateur général du Canada.

Le Comité a bon espoir que l'adoption de ces recommandations et celles du vérificateur général aidera le Bureau du surintendant des institutions financières de continuer dans ses efforts de réglementer le secteur des institutions financières dans l'intérêt des déposants, titulaires de polices d'assurances et participants de régimes de retraite.

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

Un exemplaire des *Procès verbaux* pertinents *(réunions n°s 25 et 40)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 8 octobre 1998

Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix

Conformément à l'alinéa 108 (3) (*e*) du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Le Comité permanent des comptes publics a étudié le chapitre 6 du rapport du Vérificateur général du Canada d'avril 1998 (*Le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement : pour comprendre les choix*) et il a convenu de présenter le rapport suivant :

Introduction

Au cours du siècle prochain, lorsque les premiers nés de la génération de l'explosion démographique aura atteint l'âge normal de la retraite, la croissance de la population âgée du Canada prendra de la vitesse alors que celle de la population de l'âge actif ralentira énormément.

Ce vieillissement généralisé de la population canadienne pourrait avoir des effets néfastes sur les finances publiques. Le vieillissement de la population se traduit par des pressions sur les dépenses publiques, sous l'effet de l'accroissement des versements au titre des pensions de retraite et de la demande à l'égard des services de soins de santé. À moins d'une importante transformation des systèmes de travail, ce changement démographique amortira considérablement la croissance de la population active, ce qui aura pour effet de ralentir la croissance économique et, par conséquent, la croissance des recettes publiques. Cette combinaison de facteurs pourrait être lourde de conséquences pour les finances publiques, lorsque tous les effets du changement démographique se feront sentir, d'ici la deuxième décennie du siècle prochain, et en particulier si le fardeau de la dette et les niveaux d'imposition du Canada demeurent élevés.

Déjà de nombreux pays tiennent compte des effets démographiques sur leurs finances publiques. Par exemple, les États Unis et le Danemark publient des projections des soldes budgétaires sur des périodes de 40 à 50 ans. Les États Unis, l'Argentine, la Nouvelle Zélande et la Norvège produisent des comptes intergénérations pour donner une orientation à long terme au processus budgétaire. De plus, le Royaume Uni a récemment annoncé l'avènement d'un nouveau code de stabilité fiscale qui prévoit l'établissement de projections financières d'au moins dix ans en vue de jeter de la lumière sur l'effet intergénérationnel de la stratégie financière du gouvernement.

Le cadre financier du gouvernement canadien repose sur un horizon prévisionnel court terme.

Le gouvernement fédéral est conscient des enjeux démographiques sur ses finances publiques compte tenu qu'il a déjà considéré cette question durant le lancement du processus de consultation prébudgétaire, en automne 1997, sans pour autant traiter avec précision de son incidence financière éventuelle. De plus, le gouvernement

fédéral, lors des consultations tenues pour réformer le Régime de pensions du Canada (RPC), a divulgué des renseignements financiers précis des contraintes auxquelles le RPC se heurtait dans les années à venir à la lumière des tendances démographiques prévisibles. Dans une moindre mesure, le gouvernement s'est engagé dans un processus similaire pour la réforme de la sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément de revenu garanti (SRG). Selon le Bureau du Vérificateur général, il faudrait souligner l'incidence des facteurs démographiques sur la santé financière du gouvernement dans son ensemble.

L'objet d'analyser les tendances démographiques dans la planification budgétaire c'est de se donner une meilleure idée des conséquences long terme des décisions budgétaires annuelles.

C'est sur ces questions que le Comité permanent des comptes publics a décidé d'étudier les observations et constatations du Chapitre six du rapport du Vérificateur général d'avril 1998 au sujet du vieillissement de la population et de l'information destinée au Parlement. Le 9 juin 1998, le Comité a rencontré M. Denis Desautels (Vérificateur général du Canada), M. Ron Thompson, (Vérificateur général adjoint), et M. Basil Zafiriou (Directeur, Opérations de vérification). Le Ministère des Finances fut représenté par M. Scott Clark (Sous–ministre), M. Don Drummond (Sous–ministre associé) et M. Peter DeVries (Directeur, Politiques budgétaire, Direction de la politique économique et fiscale).

Observations et recommandations

Dans ses commentaires d'introduction au Comité, le Vérificateur général a insisté sur l'importance de communiquer aux parlementaires et aux canadiens des conséquences du vieillissement de la population sur l'activité économique en général et sur les finances publiques en particulier. Le Vérificateur général veut montrer la nécessité d'informer les Canadiens pour qu'ils comprennent mieux les effets éventuels des tendances démographiques sur la situation à longue échéance des finances publiques et de démontrer les liens qui existent entre les tendances démographiques et l'actuel processus de prise de décisions budgétaires à court terme.

Selon le Vérificateur général, l'importance des projections démographiques ne tient pas de leur précision mais plutôt par le fait que l'exercice de prévision porte à réfléchir sur les conséquences futures des décisions budgétaires prises à court terme. L'objectif est d'introduire une plus grande transparence dans le processus budgétaire sans pour autant tenir le gouvernement imputable quant à la réalisation ou l'exactitude des projections à long terme des tendances démographiques.

Dans sa déclaration au Comité, le sous ministre des Finances indique qu'il est en plein accord avec les conclusions du rapport du Vérificateur général. Une bonne information est l'assise essentielle d'une bonne politique. La divergence est surtout au niveau des procédés. Le sous ministre, M. Scott Clark, craint que l'introduction de projections à long terme crée des attentes irréalistes quant à la capacité du gouvernement à respecter ses propres projections démographiques, et le détourne de l'objectif important de s'occuper des questions budgétaires à court terme. Le témoin rappelle le Comité que la réalisation d'objectifs budgétaire à long terme passe par la capacité d'atteindre ses objectifs à court terme.

Une des raisons que le gouvernement fédéral hésite de publier des projections à long terme est en partie attribuable de son désir de concentrer son attention dans le court terme, mais aussi parce qu'il craint d'être tenu imputable de la réalisation de ses projections long terme parce que certains les considèrent comme des cibles. M. Scott Clark a donné un exemple où le ministre des Finances s'était présenté devant le Comité des dépenses principales un jour pour discuter du budget du ministère des Finances. Dans ses commentaires le ministre avait fait allusion au rapport dette/PIB des États Unis qui s'établissait autour de 40 p. 100 et comment il serait bien que le

Canada puisse avoir un rapport dette/PIB de taille comparable. Le jour suivant, indique le témoin, une publication financière communiquait que le ministre des Finances était pour annoncer des cibles en matière de dette.

Selon M. Clark, la présente démarche du gouvernement consiste à établir des cibles budgétaires mobiles à tous les deux ans, qui sont à leur tour imbriquées dans un cadre fiscal à moyen terme. La première balise à moyen terme était l'élimination du déficit budgétaire. Implicite dans cet objectif était d'arrêter la croissance du fardeau de la dette publique et d'assainir des finances publiques de sorte à résorber cette dette par rapport à la taille de l'économie. Le sous ministre ne prévoit pas modifier cette démarche qu'il considère comme une formule efficace compte tenu des récents progrès réalisés en matière d'assainissement des finances publiques canadiennes. Cependant, il n'est pas exclu que les projections budgétaires à long terme redeviennent une composante dans le cadre de discussions des questions fiscales du gouvernement.

Le Comité a interrogé le témoin quant aux conditions qui amèneraient le gouvernement à considérer de réintroduire des projections long terme. Sans pour autant donner des conditions précises, le sous ministre des Finances, M. Scott Clark, aimerait que le gouvernement accumule plus d'antécédents en matière de réalisation de ses cibles budgétaires court terme et assainir davantage les finances publiques avant de songer d'introduire une analyse financière à plus long terme.

Le Comité, après avoir entendu les commentaires et observations du Vérificateur général et du Ministère des Finances, propose les recommandations suivantes :

Que le Ministère des Finances élabore un mécanisme par lequel le gouvernement pourra disséminer de l'information démographique et financière à longue échéance pour assurer une transparence et une meilleure compréhension de la question; et

Que le Ministère des Finances fasse rapport périodiquement au Comité permanent des comptes publics pour informer ce dernier du progrès de ce dossier.

Conclusion

Le Comité permanent des comptes publics reconnaît la réalisation du Ministère des Finances en matière d'assainissement des finances publiques. Cependant, le Comité est d'avis qu'il faut considérer les tendances démographiques dans la planification de la politique budgétaire et fiscale. Compte tenu qu'il reste à peine plus d'une décennie avant que les premières vagues de la génération de l'explosion démographique arrivent à l'âge de la retraite, le gouvernement doit s'assurer qu'il sera capable de continuer la prestation de services publics essentiels à la population canadienne.

Les mesures prises à la suite des recommandations du Vérificateur général et de celles du Comité devraient être suffisantes pour répondre aux préoccupations soulevées par le rapport du Vérificateur général.

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

Un exemplaire des *Procès verbaux* pertinents *(réunions n°s 37 et 40)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Williams

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 1998. (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 1998. 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 73 occasions où des documents ont été déposés en retard et qui concernent 16 des 40 sociétés qui sont tenues, aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de déposer des rapports au cours de l'année. Tout comme lors des années précédentes, cela représente environ 20 pour cent des documents qui devaient être déposés.

De plus, le rapport sur les dépôts ne précise pas que les documents suivants n'ont pas été approuvés par le gouverneur en conseil, comme l'envisage le paragraphe 122(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* :

- les plans d'entreprise d'Énergie atomique du Canada limitée pour 1995-1996 à 1999-2000, pour 1996-1997 à 2000-2001 et pour 1997-1998 à 2001-2002;
- le plan d'entreprise de la Société canadienne des postes pour 1997-1998 à 2001-2002 et son budget d'investissement pour 1997-1998.

Par conséquent, les résumés connexes de ces documents n'ont pas été déposés dans aucune des Chambres du Parlement.

Pour le vérificateur général du Canada,

John Wiersema, CA
Vérificateur général adjoint

Ottawa, Canada
Le 16 octobre 1998