

Chapitre 34

**Autres observations
de vérification**

Table des matières

	Page
Points saillants	34–5
Introduction	34–7
Énergie atomique du Canada limitée	
EACL comptabilise son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures	34–8
Agence des douanes et du revenu du Canada et Développement des ressources humaines Canada	
Traitement des abus et des fraudes soupçonnés dans le programme d'assurance-emploi	34–10
Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada	
Manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi	34–19
L'investissement fédéral dans les grands projets scientifiques	
L'Observatoire de neutrinos de Sudbury	34–23



Autres observations de vérification

Points saillants

34.1 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.

34.2 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous faisons rapport sur des questions précises dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications comptables et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

34.3 Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Énergie atomique du Canada limitée comptabilise son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures;
- la gestion des abus et des fraudes soupçonnés dans le programme d'assurance-emploi;
- manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi;
- investissement fédéral dans les grands projets scientifiques : l'Observatoire de neutrinos de Sudbury.

34.4 Même si chaque observation de vérification signale des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Introduction

34.5 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 comptables et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

34.6 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'efficacité;
- 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.

34.7 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.

Le présent chapitre traite de questions d'importance dont nous n'avons fait mention nulle part ailleurs dans le Rapport.

Énergie atomique du Canada limitée

EACL comptabilise son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures

Nous sommes heureux de signaler qu'Énergie atomique du Canada limitée (EACL) a comptabilisé son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures dans ses états financiers de 1999–2000. Pour la première fois depuis 1992, le vérificateur donne dans son rapport annuel une opinion sans réserve sur les états financiers annuels d'EACL. Conformément aux principes comptables généralement reconnus, la Société a comptabilisé un passif de 377 500 000 \$, qui représente son estimation, au 31 mars 2000, de la valeur actualisée de ses futures dépenses.

Énergie atomique du Canada limitée a comptabilisé son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures dans ses états financiers de 1999-2000.

Contexte

34.8 Énergie atomique du Canada limitée (EACL) est une société d'État mère qui rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Ressources naturelles. EACL conçoit et vend des réacteurs de puissance et des réacteurs de recherche, et gère la construction de ces réacteurs. La Société effectue également des recherches dans ce domaine. Elle gère les déchets nucléaires à ses laboratoires de Chalk River, en Ontario, et de Pinawa, au Manitoba. Dans notre rapport annuel du vérificateur de 1992, nous avons, pour la première fois, porté à l'attention du Parlement le fait qu'EACL était aux prises avec un passif élevé au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures, qui n'était pas comptabilisé dans ses états financiers.

34.9 Par la suite, EACL a divulgué ce passif dans les notes afférentes à ses états financiers pour les exercices terminés le 31 mars, de 1993 à 1999. Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de fournir une opinion sans réserve sur la fiabilité des états financiers aux utilisateurs des états, notamment, au ministre des Ressources naturelles, au gouvernement, aux députés et au public.

34.10 Nous avons aussi indiqué, dans les rapports du vérificateur général

de 1993 et de 1996, qu'EACL n'avait pas établi de provisions pour ce passif. Le passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures est tel qu'il pourrait exiger des fonds publics importants dans l'avenir. Selon les principes comptables généralement reconnus, les coûts doivent être constatés sur la durée estimative de vie des installations correspondantes. Ce genre d'information redditionnelle est importante pour le Parlement. Il est également important qu'EACL respecte la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui exige que les sociétés d'État mères préparent des états financiers annuels conformément aux principes comptables généralement reconnus.

34.11 De plus, dans les rapports du vérificateur de 1998 à 2000, nous avons attiré l'attention du Parlement sur une « autre question ». Le gouverneur en conseil n'a pas approuvé les plans d'entreprise quinquennaux d'EACL depuis 1994–1995, et EACL continue de travailler avec le gouvernement sur les questions budgétaires et stratégiques qui touchent la Société.

34.12 Le gouvernement a indiqué qu'il prévoit approuver le plan d'entreprise quinquennal d'EACL pour 2001–2002 à 2005–2006.

Conclusion

34.13 Nous sommes heureux de signaler qu'EACL a modifié ses conventions comptables pour respecter les principes comptables généralement reconnus et qu'elle a comptabilisé son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures dans ses états financiers de 1999–2000. Pour la première fois depuis 1992, le rapport annuel du vérificateur donne une opinion sans réserve sur les états financiers d'EACL.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directrice principale : Crystal Pace

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Crystal Pace.

Agence des douanes et du revenu du Canada et Développement des ressources humaines Canada

Traitement des abus et des fraudes soupçonnés dans le programme d'assurance-emploi

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) savent depuis de nombreuses années que l'on soupçonne des abus et des fraudes liés à l'utilisation de faux formulaires de Relevé d'emploi dans le programme d'assurance-emploi en Colombie-Britannique, mais ils ne sont pas arrivés à enrayer ces infractions. Les deux organismes doivent mettre en oeuvre un plan d'action pour empêcher ces abus et ces fraudes soupçonnés à l'égard du programme d'assurance-emploi.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) appliquent conjointement la Loi sur l'assurance-emploi.

Contexte

34.14 La Loi sur l'assurance-emploi est appliquée conjointement par la Commission d'assurance-emploi du Canada, une composante de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), et par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), anciennement Revenu Canada. DRHC applique la totalité de la Loi, à l'exception des parties III, IV et VII qui relèvent exclusivement de l'ADRC. Il incombe à DRHC de verser les prestations d'assurance-emploi (AE), tandis que l'ADRC est chargée d'appliquer les dispositions concernant l'assurabilité et la perception des cotisations d'AE.

34.15 Les modifications législatives adoptées en 1971 sont conçues de manière à ce qu'un seul organisme du gouvernement fédéral soit responsable de la remise et de la gestion des retenues salariales à la source (impôt sur le revenu, cotisations au Régime de pensions du Canada (RPC) et cotisations à l'AE). L'ADRC est chargée de résoudre les problèmes relatifs à l'assurabilité de l'emploi en rendant des décisions à ce sujet. Cela permet une interprétation et une application uniformes des dispositions sur l'assujettissement du Régime de

pensions du Canada et du programme d'assurance-emploi.

34.16 En 1999–2000, à l'échelle du pays, DRHC a demandé à l'ADRC d'arrêter environ 27 000 décisions sur l'assurabilité, en rapport avec des prestations d'AE; 2 000 de ces demandes provenaient de la Direction des enquêtes et du contrôle de DRHC, qui a pour mandat de prévenir, d'empêcher et de déceler les abus et les fraudes commis à l'égard des programmes et services qui versent les prestations prescrites par le Règlement et la Loi sur l'assurance-emploi.

34.17 Si, dans le cours d'une enquête, la Direction constate qu'un formulaire de Relevé d'emploi est inexact, douteux ou faux en ce qui concerne la période d'emploi ou les gains assurables ou les deux, elle demande à une unité locale de l'ADRC chargée des décisions sur l'assurabilité pour le RPC et l'AE de trancher l'affaire. Dans les cas relatifs à l'assurabilité, dès que DRHC sollicite une telle décision, il interrompt son enquête, car ce ministère ne peut ni refuser ni recouvrer des prestations d'AE sans une décision sur l'assurabilité. Pour le programme d'assurance-emploi, le formulaire de Relevé d'emploi est un document important. Établi par

l'employeur, il fait état des heures ou des semaines réellement travaillées ainsi que de la rémunération gagnée par le salarié avant la cessation de son emploi. Le travailleur doit remettre ce document en même temps que sa demande d'AE pour être admissible à des prestations.

Étendue

34.18 Le Bureau du vérificateur général a reçu une plainte alléguant que des abus et des fraudes importants avaient été commis à l'égard du programme d'assurance-emploi par deux industries de la région des basses terres en Colombie-Britannique. Le plaignant affirmait aussi que des problèmes analogues existaient dans d'autres industries. Selon ces allégations, les employeurs délivraient de faux formulaires de Relevé d'emploi aux employés ou à d'autres personnes, pour leur permettre d'obtenir frauduleusement des prestations. Le plaignant soutenait également que DRHC et l'ADRC étaient au courant de cette fraude depuis plus de 20 ans, mais que ces organismes n'avaient pas fait le nécessaire pour y mettre fin.

34.19 Nous avons limité notre étude à la façon dont DRHC et l'ADRC ont mené leurs examens et leurs enquêtes et à celle dont ils ont répondu aux allégations d'abus et de fraudes perpétrés à l'égard du programme d'assurance-emploi en Colombie-Britannique. Nous avons enquêté sur les demandes d'assurance-emploi comportant le recours à des formulaires de Relevé d'emploi soupçonnés d'être faux. Nous avons interrogé des membres du personnel et des hauts fonctionnaires de DRHC dans divers bureaux locaux de la Colombie-Britannique, ainsi qu'à l'administration centrale de ce ministère. Nous avons également eu des entretiens avec des membres du personnel et des hauts fonctionnaires de l'ADRC, au bureau des services fiscaux de Vancouver, ainsi qu'à l'administration centrale.

34.20 Nous avons examiné les dossiers d'enquête de DRHC portant sur des cas où l'on soupçonnait que de faux formulaires de Relevé d'emploi avaient été délivrés par une certaine industrie de la Colombie-Britannique. Notre examen a porté sur plus de 250 enquêtes de DRHC sur des demandeurs ayant présenté des formulaires de Relevé d'emploi délivrés par quatre employeurs distincts. Nous avons aussi examiné plus de 250 décisions sur l'assurabilité prises par l'ADRC dans le cadre de ces enquêtes de DRHC. La période visée va de 1997 à 2000.

34.21 Les constatations issues de cette vérification portent sur notre examen de la façon dont DRHC et l'ADRC ont traité les abus et les fraudes susceptibles d'avoir été perpétrés en Colombie-Britannique à l'égard du programme d'assurance-emploi au moyen de formulaires de Relevé d'emploi. Elles ne peuvent donc pas s'appliquer à l'échelle du pays.

Questions

34.22 Les fonctionnaires de DRHC étaient au courant de ces allégations de pratiques frauduleuses depuis plus de 20 ans. Le Ministère nous a informés qu'il a pris des mesures au début des années 1980 et dans les années 1990 pour lutter contre ces abus, mais avec des résultats mitigés. En 1997, de concert avec la Employment Standards Branch du ministère du Travail de la Colombie-Britannique, il a participé à une initiative visant à enrayer les graves abus allégués à l'égard des normes du travail de la Colombie-Britannique et du programme d'assurance-emploi, commis par une certaine industrie de Colombie-Britannique. Cette opération a comporté diverses mesures : enquêtes sur la conformité, mesures d'information à l'intention de l'industrie et séances de sensibilisation de la collectivité.

34.23 Certains membres du personnel et des hauts fonctionnaires de l'ADRC sont au courant de ces pratiques frauduleuses soupçonnées, qui durent depuis de

Les hauts fonctionnaires de DRHC et de l'ADRC sont au courant depuis de nombreuses années de pratiques frauduleuses soupçonnées ayant trait aux formulaires de Relevé d'emploi.

**La Loi sur
l'assurance-emploi est
floue quant à la façon
dont doivent être
traités les décisions et
les appels**

nombreuses années. L'ADRC nous a informés qu'en 1999 elle s'était jointe à l'initiative de DRHC et du Employment Standards Branch du ministère du Travail de la Colombie-Britannique, et qu'elle y avait consacré quelques ressources, notamment en participant à des entrevues conjointes. Une décision récente de la Cour canadienne de l'impôt empêchera désormais l'ADRC de continuer de participer aux entrevues. L'ADRC a récemment créé un nouveau poste, celui d'agent des cas complexes et des examens techniques, auquel elle a affecté l'un de ses agents des décisions de Colombie-Britannique. Le titulaire de ce poste est notamment chargé d'apporter son aide et sa participation aux efforts conjoints déployés par DRHC pour résoudre les cas complexes dans lesquels on soupçonne une fraude à l'endroit de l'AE.

34.24 Nous avons constaté l'existence d'abus à l'égard du programme d'assurance-emploi en Colombie-Britannique, à savoir l'obtention de prestations au moyen de faux formulaires de Relevé d'emploi. La vérification aboutit à des observations sur les mécanismes et les pratiques utilisés par DRHC et par l'ADRC pour traiter ces cas d'abus ou de fraude possibles à l'égard du programme d'AE en Colombie-Britannique.

Les directives législatives sont muettes en ce qui concerne les décisions et les appels

34.25 La *Loi sur l'assurance-emploi* contient des précisions sur les rôles respectifs de DRHC et de l'ADRC dans l'application des règles sur l'assurabilité. Toutefois, elle est floue quant à la façon dont doivent être traités les décisions et les appels; à notre avis, le processus manque de transparence. La *Loi* autorise le ministre du Revenu national à prendre des règlements visant à établir la marche à suivre pour trancher les décisions ou les appels. À ce jour, aucun règlement n'a été adopté, mais l'ADRC dispose de lignes

directrices internes pour prendre des décisions et trancher dans les cas d'appels.

Absence de directives et de formation

34.26 Les lignes directrices administratives concernant les décisions de l'ADRC partent du principe que les demandeurs et les employeurs sont des gens honnêtes. Nous avons pris connaissance des manuels sur les politiques et sur la formation en matière de décisions de l'ADRC et n'y avons trouvé aucun renseignement qui puisse guider le traitement des cas d'abus ou de fraudes soupçonnés.

34.27 À notre avis, les agents des décisions ne disposent ni des directives, ni de la formation, ni de l'expérience nécessaires pour régler les cas de fraude ou d'abus soupçonnés.

Les examens et les enquêtes sont limités

34.28 La Direction des enquêtes et du contrôle de DRHC étudie les cas de demandes de prestation dans lesquelles on soupçonne une fraude. Dans les enquêtes mettant en cause des formulaires de Relevé d'emploi, elle interroge en personne les demandeurs et les employeurs et elle examine les documents de l'entreprise. Si elle découvre des éléments justifiant une remise en cause de la validité des formulaires de Relevé d'emploi, elle interrompt son enquête et renvoie le dossier à l'ADRC, pour que celle-ci décide de l'assurabilité. Dans de tels cas, la Direction n'approfondit jamais son enquête, puisque la question est renvoyée à l'ADRC. Nous avons constaté que l'enquête peut être plus ou moins avancée au moment où la Direction renvoie le dossier.

34.29 Faute d'une décision sur l'assurabilité, les représentants de DRHC ne peuvent pas ajuster les heures, les semaines ou les rémunérations déclarées par le demandeur, même s'ils possèdent la preuve que ces déclarations sont inexactes ou fausses. Une seule exception possible :

lorsque DRHC peut prouver que le demandeur n'a pas travaillé du tout, ce qui démontre que le Relevé d'emploi est totalement faux. Toutefois, le demandeur ou l'employeur peut quand même demander une décision sur l'assurabilité. Dans ce genre de cas, DRHC ne peut pas prouver que les formulaires de Relevé d'emploi sont totalement faux et il doit demander une décision sur l'assurabilité.

34.30 Pour rendre une décision sur l'assurabilité, les agents des décisions de l'ADRC prennent connaissance des renseignements et des documents qui leur sont soumis, interrogent les demandeurs et les employeurs, généralement par téléphone ou au moyen d'un questionnaire et, parfois, demandent des photocopies de certains documents. Nous avons constaté que ces agents quittent rarement leurs bureaux pour se rendre dans les entreprises examiner les documents originaux ou rencontrer les demandeurs ou les employeurs. De plus, en cas d'obstacle linguistique, les agents de l'ADRC demandent presque toujours à un membre de la famille ou à un ami du demandeur d'agir comme interprète.

34.31 On nous a informés que les agents des décisions ne sont pas formés en tant que vérificateurs ou enquêteurs et qu'ils n'ont pas non plus recours aux services d'enquêteurs professionnels ou d'experts juricomptables, même si de tels spécialistes sont disponibles dans les unités des enquêtes spéciales de l'ADRC. Dans le cas des décisions que nous avons examinées, on n'avait pas demandé l'aide d'enquêteurs ou d'autres spécialistes.

34.32 Le temps normatif prévu par l'ADRC pour une décision sur l'assurabilité est de quatre heures et demie. Les fonctionnaires de l'ADRC nous ont dit que cette norme temporelle n'était rien d'autre qu'une indication servant à l'allocation des ressources. Les agents des décisions nous ont informés qu'il leur fallait entre trois et huit heures pour en arriver aux décisions demandées

par la Direction des enquêtes et du contrôle de DRHC. Notre examen de plus de 250 décisions mettant en cause des demandeurs travaillant pour quatre employeurs a révélé que les agents des décisions prenaient en moyenne cinq heures et demie pour parvenir à une décision dans les cas où un abus ou une fraude était soupçonné. Nous jugeons cette période insuffisante pour étudier et examiner les cas où l'on soupçonne des abus ou des fraudes et trancher à ce sujet. Nous recommandons vivement à l'ADRC de revoir les ressources requises pour traiter correctement les demandes de prestation d'AE dans les cas où l'on soupçonne un abus ou une fraude.

Prise en compte différente des éléments de preuve

34.33 DRHC remet à l'agent des décisions de l'ADRC les renseignements recueillis au cours de l'enquête : notes sur les entretiens avec les demandeurs et les employeurs, copies des documents et tout document de travail et rapport disponible.

34.34 Les agents des décisions de l'ADRC nous ont informés qu'ils devaient vérifier tous les faits fournis par DRHC. Pour cela, ils interrogent les demandeurs et les employeurs, à qui ils posent des questions semblables à celles de DRHC. Lorsque les réponses verbales d'un demandeur diffèrent de celles qu'il avait données auparavant à DRHC et que l'agent chargé de la décision ne peut résoudre la contradiction, il accepte la nouvelle réponse sans chercher davantage de preuves. Selon ces agents, les réponses des demandeurs et des employeurs sont souvent différentes de celles données à DRHC antérieurement. Certes, les agents des décisions considèrent et soupèsent les éléments de preuve fournis par DRHC, mais ils accordent presque toujours plus de poids aux données qu'ils recueillent eux-mêmes. À notre avis, cette façon de procéder peut nuire à la bonne évaluation de la crédibilité des éléments de preuve.

Nous avons observé de nombreux cas où les éléments de preuve contredisaient les décisions.

Par trois fois, les demandeurs et les employeurs sont interrogés et on leur demande de répondre à des questions semblables.

34.35 Les représentants de DRHC n'ont pas l'occasion de faire des observations complètes, puisqu'ils ne sont pas mis au courant des nouveaux éléments de preuve recueillis verbalement ou par écrit. Par exemple, les agents des décisions donnent aux demandeurs et aux employeurs la possibilité de réfuter les déclarations faites au départ à DRHC et tous les autres éléments de preuve soumis par DRHC, mais aucune possibilité n'est donnée à DRHC de commenter ou de réfuter les nouvelles déclarations et les nouveaux documents donnés à l'ADRC par les demandeurs ou les employeurs. En outre, les agents des décisions n'ont à fournir les raisons de leurs arrêtés ni aux enquêteurs de DRHC, ni aux demandeurs, ni aux employeurs, et ils le font rarement.

Les éléments de preuve à l'appui des décisions sont insuffisants

34.36 D'après l'examen que nous avons fait des décisions sur l'assurabilité de l'ADRC, bon nombre de dossiers ne contiennent pas d'éléments de preuve suffisants pour justifier les décisions prises. De plus, nous avons observé de nombreux cas où les éléments de preuve contredisaient les décisions.

34.37 En examinant certains dossiers d'appel relatifs à l'assurabilité, nous avons également constaté que beaucoup d'entre eux ne contenaient pas suffisamment d'éléments de preuve pour justifier les décisions prises en appel. Nous avons examiné les décisions d'appel des employés d'un seul des employeurs, puisque les autres dossiers d'appel n'avaient pas encore été réglés au moment de notre examen.

Le processus d'appel

34.38 Les demandeurs, les employeurs ou DRHC peuvent en appeler d'une décision auprès de la Division des appels de l'ADRC. Il s'agit d'un appel auprès du ministre du Revenu national. L'agent des appels a pour mandat de procéder à un examen juste et impartial des dossiers. Il arrive souvent que les demandeurs et les

employeurs fassent appel des décisions auprès du Ministre. DRHC nous a informés qu'il acceptait généralement les décisions de l'ADRC et qu'il en appelait rarement.

34.39 Le processus d'appel déclenche un réexamen de tous les éléments de preuve contenus dans le dossier, lesquels sont revus et vérifiés. Les demandeurs et les employeurs sont de nouveau interrogés par téléphone ou au moyen d'un questionnaire. C'est donc la troisième fois que les demandeurs et les employeurs sont interrogés et qu'on leur demande de répondre à des questions semblables. Les agents des appels ne quittent pas leur bureau pour se rendre dans les entreprises, examiner les dossiers originaux ou rencontrer les demandeurs et les employeurs. De plus, les manuels sur les politiques et la marche à suivre en cas d'appel sont muets en ce qui concerne les abus ou les fraudes soupçonnés. Les agents des appels n'ont ni les lignes directrices ni la formation ni l'expérience nécessaires pour traiter les cas où l'on soupçonne des activités frauduleuses.

34.40 D'après ce que nous ont dit les agents des appels, les déclarations que leur font les demandeurs ou les employeurs sont souvent différentes de celles recueillies par les agents des décisions ou par DRHC. Les agents des appels utilisent les éléments de preuve qu'ils ont recueillis ou vérifiés personnellement. Ils accordent moins d'importance aux renseignements obtenus par les agents des décisions ou les enquêteurs de DRHC, qu'ils considèrent comme des preuves par oui-dire. Les agents des appels ne donnent pas à DRHC l'occasion de s'exprimer ni de réfuter les nouvelles déclarations et les nouvelles preuves. Ne connaissant pas les nouveaux éléments de preuve soumis, DRHC n'est nullement en mesure de faire des représentations, comme l'y autorise l'article 93 de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cette disposition donne aux parties la possibilité de faire des représentations pour protéger leurs intérêts.

34.41 De plus, les demandeurs, les employeurs et DRHC ont aussi la possibilité d'en appeler de la décision prise en appel devant la Cour canadienne de l'impôt. Les demandeurs et les employeurs exercent fréquemment ce droit, tandis que DRHC accepte les décisions prises en appel par l'ADRC et ne se pourvoit jamais devant la Cour canadienne de l'impôt.

34.42 Lorsqu'un appel est interjeté devant la Cour canadienne de l'impôt, l'ADRC charge un agent des appels d'examiner le dossier et de déterminer s'il y a lieu que l'ADRC défende sa position devant la Cour. Cet agent prend sa décision sans autre représentation de la part de DRHC. À notre avis, il serait raisonnable que DRHC, en tant que partie intéressée, soit informé de toutes les représentations faites et qu'il ait la possibilité de réagir avant que l'agent des appels désigné ne prenne une décision.

Les retards dans le processus

34.43 Le traitement et la résolution par DRHC et l'ADRC des cas de demandes d'AE soupçonnées d'être abusives ou frauduleuses accusent des retards considérables. La majorité des dossiers que nous avons examinés en étaient à diverses étapes du processus d'appel, après que des mois ou des années se soient écoulés. Les retards peuvent permettre aux demandeurs de continuer à toucher des prestations d'AE auxquelles ils n'ont peut-être pas droit ou retarder indûment les prestations des personnes admissibles, ou encore retarder le recouvrement des paiements en trop au titre de l'AE. L'ADRC nous a déclaré que DRHC avait commencé à l'informer des grandes enquêtes sur les fraudes qui s'annonçaient; cela devrait permettre à l'ADRC de mieux organiser sa charge de travail.

Les poursuites

34.44 L'ADRC n'a jamais poursuivi d'employeurs ou de demandeurs en justice

aux termes du paragraphe 106(4) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui concerne diverses infractions, notamment le fait de faire des déclarations fausses ou trompeuses ou de participer, de consentir ou d'acquiescer à leur énonciation, dans une déclaration, un certificat, un état ou une réponse déposés ou fournis en application de la loi. Qui plus est, DRHC n'a poursuivi aucun employeur en Colombie-Britannique au cours des trois dernières années aux termes des dispositions concernant les infractions, mais il a perçu quelques amendes administratives.

Conclusion

34.45 Les constatations issues de cette vérification portent sur la façon dont DRHC et l'ADRC ont traité les abus et les fraudes susceptibles d'avoir été perpétrés en Colombie-Britannique à l'égard du programme d'assurance-emploi au moyen des formulaires de Relevé d'emploi. Elles ne doivent donc pas s'appliquer à l'échelle du pays.

34.46 L'absence de lignes directrices, de formation, d'expérience et de savoir-faire des agents des décisions et des appels de l'ADRC, ajoutée au caractère limité du processus d'examen et des méthodes utilisées pour évaluer les éléments de preuve, n'est pas propice à l'obtention de données exactes et complètes susceptibles de permettre des conclusions solides, dans les cas d'abus ou de fraudes soupçonnés.

34.47 Il serait bon que toutes les parties concernées dans le processus des décisions sur l'assurabilité aient l'occasion de faire des représentations complètes au cours du processus décisionnel et du processus d'appel. Pour cela, il faut qu'elles soient informées par l'ADRC de tous les éléments de preuve et de toutes les représentations de manière à pouvoir décider en connaissance de cause s'il y a lieu pour elles de s'exprimer pour protéger leurs intérêts.

Le traitement et la résolution des cas de demandes d'assurance-emploi soupçonnées d'être abusives ou frauduleuses accusent des retards considérables.

34.48 La Loi sur l'assurance-emploi ne précise pas comment les décisions sur l'assurabilité doivent être prises, ni comment les appels doivent être tranchés. À ce jour, aucun règlement n'a été pris par le ministre du Revenu national dans ce domaine, et l'aide fournie aux parties est limitée. Par conséquent, à notre avis, le processus n'est pas transparent.

34.49 Sur la foi des constatations découlant de cette vérification (voir le paragraphe 34.45), DRHC et l'ADRC doivent mettre en oeuvre un plan d'action visant à traiter adéquatement les abus et les fraudes soupçonnés d'avoir été perpétrés dans le cadre du programme d'assurance-emploi. Ces deux organismes doivent veiller à ce qu'un effort concerté soit fait pour détecter, prévenir et empêcher les abus et les fraudes.

Réponse de l'Agence des douanes et du revenu du Canada : Nous reconnaissons la possibilité d'accroître notre capacité de règlement des cas complexes de présomption de fraude. Nous avons déjà créé le poste d'agent préposé aux cas complexes et aux examens techniques. Les titulaires de ce type de postes sont chargés de régler les dossiers complexes de présomption de fraude à l'égard de l'assurance-emploi (AE). En outre, pour mieux être informés des plans d'enquête sur les fraudes de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), nous avons amélioré nos communications avec ce ministère. Nous communiquons régulièrement avec lui pour discuter des moyens qui nous permettraient de mieux traiter cette partie, petite mais exigeante, de notre charge de travail liée aux décisions. Pour améliorer les compétences des agents des décisions en matière de traitement des cas de présomption de fraude, nous présentons un atelier sur cette question. En outre, lorsque le traitement d'un dossier exige l'usage d'une langue non officielle en raison de problèmes de communication, nous

confions le dossier à un agent des décisions qui maîtrise cette langue.

Le programme des Décisions relatives à l'AE vise à faciliter et à favoriser, grâce à la communication aux clients de décisions fiables, l'observation volontaire des règles concernant la détermination de la situation d'emploi, l'assurabilité de l'emploi et la rémunération assurable. Les agents des décisions étudient, analysent et pèsent soigneusement les preuves et les faits liés à chaque cas, afin de rendre une décision juste et équitable en matière d'assurabilité. Les agents des appels sont chargés d'effectuer, de manière juste et équitable, un examen administratif des appels en matière d'assurabilité. Les agents des décisions et les agents des appels n'exercent pas de fonctions d'enquête ni d'exécution de la loi relativement aux cas présumés d'abus.

Comme il est indiqué dans la note de vérification, lorsque DRHC demande à l'ADRC une décision en matière d'assurabilité, il cesse habituellement l'enquête qu'il mène sur la demande en cause et communique tous les renseignements disponibles à l'ADRC. L'ADRC procède ensuite à l'examen et à la collecte des données nécessaires pour rendre sa décision. Lorsqu'une décision en matière d'assurabilité est portée en appel, toute la documentation recueillie par DRHC et l'Unité d'interprétation de l'ADRC est versée au dossier transmis aux Appels.

Il est important que les agents des décisions et les agents des appels préservent leur indépendance et leur impartialité lorsqu'ils rendent leurs décisions. Ils doivent donc agir avec beaucoup de circonspection avant de faire appel à DRHC pour rendre une décision ou trancher un appel. La Loi sur l'assurance-emploi expose les rôles distincts et indépendants de l'ADRC et de DRHC. La décision Sharbells Fish Mart, que vient de rendre la Cour canadienne de l'impôt (CCI), confirme cette nécessité.

Les dispositions de la Loi sur l'assurance-emploi et la décision récente de la CCI font ressortir la nécessité d'éviter de faire appel à DRHC pour rendre une décision en matière d'assurabilité sous peine d'entacher le processus d'irrégularités.

La Loi sur l'assurance-emploi établit les processus de décision et d'appel. Le paragraphe 90(1) de la Loi sur l'assurance-emploi expose les questions que le ministre du Revenu national peut trancher et le paragraphe 90(2), les délais prévus. Les modalités administratives et les échéances à respecter pour interjeter appel d'une décision devant le ministre du Revenu national ou d'une décision ministérielle devant la Cour canadienne de l'impôt sont précisées dans les articles 91 à 94 et 103 à 105 de la Loi sur l'assurance-emploi.

Le Bureau du vérificateur général craint que la Loi sur l'assurance-emploi soit trop ambiguë quant aux modalités d'établissement des décisions et de règlement des appels et qu'ainsi, ces processus ne soient pas transparents. Pour veiller à ce que les travailleurs et les payeurs connaissent parfaitement les éléments de la détermination de l'assurabilité, l'ADRC a publié des brochures et des guides, offerts sous forme de documents papier et sur l'Internet. La brochure Vos droits d'appel : Assujettissement à l'Assurance-emploi et au Régime de pensions du Canada, rédigée en termes clairs et simples, fournit à la population des renseignements sur le processus d'appel.

En outre, nous avons pris des mesures pour déterminer jusqu'à quel point ces documents contribuent à rendre le processus transparent. Une enquête réalisée en 1998 auprès des appelants du Régime de pensions du Canada et du Régime d'assurance-emploi (RPC/AE) a révélé que la majorité d'entre eux (80 p. 100) estimaient qu'ils étaient suffisamment bien informés pour interjeter

appel, et que, dans l'ensemble, ils étaient satisfaits de l'explication du processus d'appel du RPC et de l'AE.

Selon la politique du gouvernement sur la réglementation, il faut qu'un problème ou un risque soit suffisant pour justifier l'intervention du gouvernement fédéral. Nous estimons que les rouages des processus de décision et d'appel sont expliqués de façon claire et transparente dans les dispositions de la Loi sur l'assurance-emploi et les publications de l'ADRC. Par conséquent, nous ne croyons pas que la situation justifie la rédaction d'un règlement.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada : *Le ministère partage les préoccupations du Bureau du vérificateur général et continue de prendre des mesures, telles celles visant à faciliter l'interaction avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) à l'échelle locale, régionale et nationale, pour empêcher les fraudes et les abus potentiels dans des industries particulières des basses terres de la Colombie-Britannique.*

Une récente décision de la Cour canadienne de l'impôt et l'avis juridique subséquent du ministère de la Justice ne nous permettent plus de mener des entrevues conjointes avec l'ADRC afin de maintenir l'indépendance des deux organisations dans ce processus. Par contre, DRHC et l'ADRC s'engagent à améliorer les méthodes en vigueur et à mettre en oeuvre des initiatives pour composer adéquatement avec cette industrie particulière et collaborent à cette fin.

DRHC a eu récemment un certain nombre de réunions ainsi qu'un atelier avec l'ADRC pour discuter des questions ayant trait aux règles d'assurabilité et aux enquêtes d'envergure et améliorer le partenariat de travail entre les deux organisations. L'ADRC a créé un nouveau poste d'agent préposé aux cas complexes et aux examens techniques, dont les

titulaires sont formés pour les activités d'enquête et seront mieux en mesure de traiter de questions concernant les enquêtes d'assurance-emploi. Des exercices de formation conjoints des enquêteurs de DRHC et des nouveaux agents préposés aux cas complexes et aux examens techniques sont planifiés. Cela facilitera l'amélioration dans la manière dont ces deux groupes travaillent

ensemble. Nous avons convenu de favoriser les détachements pour permettre au personnel des deux organisations de se familiariser avec le fonctionnement de l'autre et pour améliorer les relations de travail.

Ces mesures font déjà partie du plan d'action de DRHC et d'autres leur seront ajoutées afin de s'assurer que les abus et les fraudes sont traités comme il se doit.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Jean Ste-Marie
Directeur : Neil Papineau

John Cathcart

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Neil Papineau.

Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada

Manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi

La Commission de l'assurance-emploi du Canada n'a pas expliqué comment elle fixe les taux de cotisation aux termes de la Loi sur l'assurance-emploi. Ces taux ont entraîné une hausse de l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi. Bien qu'il ait une valeur théorique, l'excédent accumulé a augmenté de 7,2 milliards de dollars pour l'exercice et a atteint 28,2 milliards de dollars au 31 mars 2000. Cela représente près de deux fois le montant maximal considéré suffisant par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada pour constituer la réserve du Compte. Il faut une explication adéquate pour que le Parlement et le public puissent savoir plus précisément de quelle façon la Commission a utilisé son pouvoir discrétionnaire afin de fixer les taux de cotisation aux termes de la Loi sur l'assurance-emploi et pour s'assurer du respect de l'esprit de la Loi.

Contexte

34.50 La *Loi sur l'assurance-emploi* exige que la Commission de l'assurance-emploi du Canada fixe les taux de cotisation à l'assurance-emploi (AE) à un niveau qui, à son avis, permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les coûts du Programme d'assurance-emploi tout en maintenant une certaine stabilité des taux. Le taux doit être approuvé par le gouverneur en conseil sur la recommandation des ministres de Développement des ressources humaines et des Finances.

34.51 Dans son rapport de 2000, l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a estimé qu'une réserve de 10 à 15 milliards de dollars (accumulée à la veille d'une récession économique) devrait suffire à garantir la stabilité des taux de cotisation à l'AE au cours d'un cycle économique. Dans l'intervalle, l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a atteint 28,2 milliards de dollars, soit près de deux fois le montant maximal jugé suffisant par l'actuaire en chef.

34.52 Le rapport du vérificateur général sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi (CAE) pour les exercices terminés le 31 mars 1999 et le 31 mars 2000, de même que le *Rapport du vérificateur général* au Parlement de novembre 1999 ont attiré l'attention sur l'ampleur de l'excédent accumulé, son taux de croissance et l'absence de divulgation des facteurs qui ont été pris en compte pour déterminer le niveau de réserve adéquat. L'excédent accumulé du Compte était de 28,2 milliards de dollars au 31 mars 2000.

Questions

34.53 Le Compte d'assurance-emploi comptabilise les revenus et les dépenses du Programme d'assurance-emploi. Les montants reçus sous le régime de la *Loi* sont déposés au Trésor; les coûts du Programme d'assurance-emploi sont payés sur le Trésor. Le Compte fait partie du Trésor et tout excédent ou déficit accumulé est de nature théorique. Depuis 1986, le Compte a été consolidé dans les états financiers sommaires du Canada afin de respecter les normes comptables de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).

34.54 Le solde de l'excédent ou du déficit accumulé du Compte devrait constituer un facteur important de l'établissement des taux de cotisation à l'AE parce qu'il aide à déterminer le niveau de cotisation nécessaire pour assurer la stabilité des taux au fil du temps. Pourtant, les taux de cotisation de 1999 ont été fixés à un niveau plus élevé que celui jugé nécessaire par l'actuaire en chef, contribuant ainsi à une progression continue du niveau de la réserve.

34.55 De plus, l'excédent de fonctionnement du CAE a une incidence directe sur l'excédent annuel du gouvernement. L'excédent de

fonctionnement du Compte, en réalité, constitue une source de revenus et de rentrées de fonds pour le gouvernement et il l'aide à réduire sa dette nette. En l'absence de l'excédent annuel et de l'excédent accumulé du CAE au 31 mars 2000, l'excédent annuel du gouvernement aurait été inférieur de 7,2 milliards de dollars et sa dette nette aurait été supérieure de 28,2 milliards de dollars. La pièce 34.1 montre l'incidence de l'excédent et de l'excédent accumulé du CAE sur l'excédent (ou le déficit) et la dette nette du gouvernement depuis 1996.

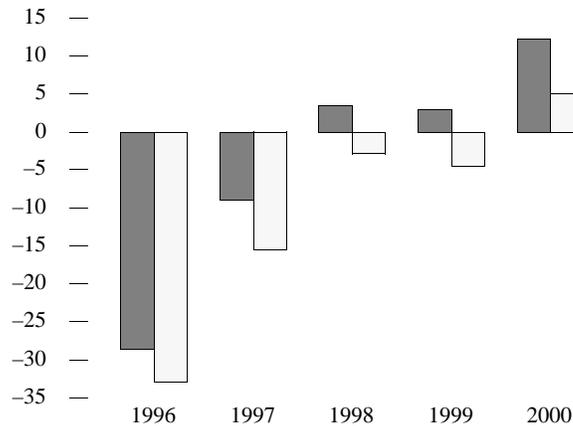
34.56 Le taux de cotisation des employés à l'AE pour l'année 2000 a été fixé à 2,40 \$ par tranche de 100 \$ de

Pièce 34.1

Incidence de l'excédent annuel du Compte d'assurance-emploi et de son excédent accumulé

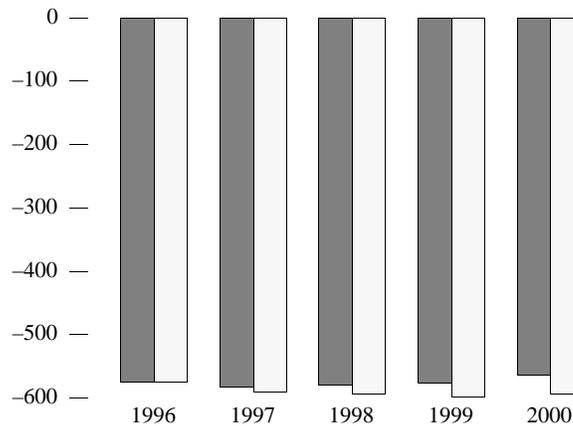
■ Excédent de l'AE compris
□ Excédent de l'AE non compris

Excédent/déficit du gouvernement
(en milliards de dollars)



■ Excédent accumulé de l'AE compris
□ Excédent accumulé de l'AE non compris

Dette nette du gouvernement
(en milliards de dollars)



Source : Compte d'assurance-emploi et les Comptes publics du Canada

rémunération assurable; le taux patronal a été fixé à 3,36 \$. L'actuaire en chef a estimé que les taux de cotisation des employés, fixés entre 1,70 \$ et 2,20 \$, couvriraient les coûts à long terme du Programme d'assurance-emploi. Dans ses documents de planification, Développement des ressources humaines Canada prévoit que l'excédent accumulé atteindra 34,6 milliards de dollars d'ici le 31 mars 2001. En date du 31 août 2000, le solde non vérifié de l'excédent accumulé du Compte était de 32,4 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation sur cinq mois de 4,2 milliards de dollars.

34.57 Le Comité permanent des comptes publics a recommandé, en février 2000, que le gouvernement divulgue au Parlement l'ensemble des facteurs utilisés pour établir les taux de cotisation ainsi que pour déterminer le niveau approprié des réserves de l'AE. En juillet 2000, le gouvernement a répondu qu'il examinerait une recommandation du Comité permanent des finances qui fournit une méthode pour établir les taux de cotisation à l'AE. Le 28 septembre 2000, le gouvernement a déposé le projet de loi C-44 qui fixe le taux de cotisation des employés à l'AE pour l'année 2001 à 2,25 p.100. Le projet de loi contient une mesure provisoire pour l'établissement

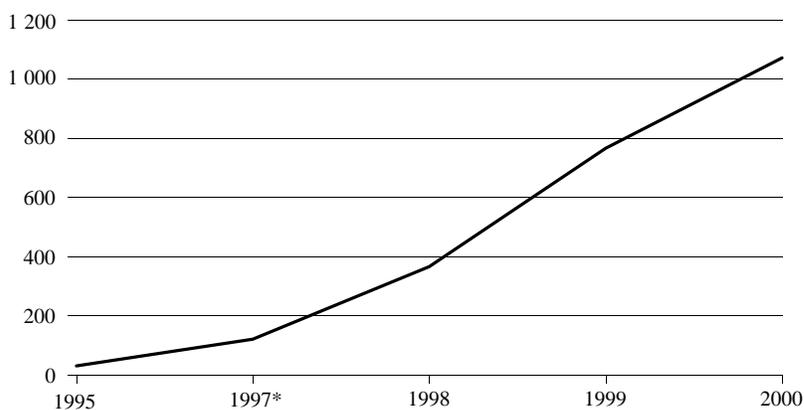
des taux de cotisation à l'AE pendant que le gouvernement examine le processus d'établissement des taux. Le gouvernement prévoit terminer l'examen d'ici 2003.

34.58 Le gouvernement et la Commission de l'assurance-emploi du Canada doivent fournir au Parlement et au public plus de précisions sur la façon dont les taux sont établis aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Cette mesure permettrait de s'assurer que l'esprit de la *Loi* est respecté dans l'établissement des taux de cotisation à l'AE.

34.59 L'intérêt est calculé sur le solde du Compte, et le montant du revenu d'intérêts des dernières années est important. Par exemple, le revenu d'intérêts pour 1999-2000 était de 1,1 milliard de dollars, soit environ 15 p. 100 de l'excédent de fonctionnement du Compte. Au 31 mars 2000, le revenu d'intérêts représentait 2,4 milliards de dollars sur les 28,2 milliards de dollars de l'excédent accumulé du CAE. La pièce 34.2 montre la croissance du revenu d'intérêts au cours des cinq dernières années. Comme il occasionne une augmentation de l'excédent accumulé du Compte, le revenu d'intérêts est un autre facteur qui influe sur l'établissement des taux de cotisation à l'AE.

L'excédent de fonctionnement du Compte d'assurance-emploi, en réalité, constitue une source de revenus et de rentrée de fonds pour le gouvernement et l'aide à réduire sa dette nette.

(en millions de dollars)



* Pour une période de 15 mois

Pièce 34.2

Croissance du revenu d'intérêts du Compte d'assurance-emploi

Source : Compte d'assurance-emploi

34.60 Étant donné l'ampleur de l'excédent accumulé du Compte, un changement du taux d'intérêt peut avoir une grande incidence sur le revenu d'intérêts de celui-ci. La *Loi* prévoit le paiement d'intérêts sur le solde du CAE, mais ne prescrit pas de méthode pour établir le taux d'intérêt. Le taux d'intérêt du Compte est établi à 90 p. 100 de la moyenne mensuelle du mois précédent des taux des bons du Trésor à échéance de trois mois.

34.61 La méthode de calcul du taux d'intérêt de l'AE n'a pas changé depuis son introduction en 1970. Depuis, la *Loi* a été modifiée en profondeur, y compris la plus récente refonte en 1996. Compte tenu de son incidence sur l'excédent du Compte, la méthode actuelle de calcul du

taux d'intérêt de l'AE doit être revue pour faire en sorte qu'elle demeure appropriée. En outre, le gouvernement doit expliquer au Parlement et au public les motifs qui l'ont incité à choisir sa méthode de calcul.

Conclusion

34.62 Le Programme d'assurance-emploi compte parmi les programmes les plus importants et les plus visibles du gouvernement. Il importe donc que le gouvernement et la Commission de l'assurance-emploi du Canada clarifient et communiquent l'interprétation de la *Loi sur l'assurance-emploi* en ce qui a trait à l'établissement des taux de cotisation. Le gouvernement doit aussi indiquer comment il établit le taux d'intérêt du Compte d'assurance-emploi.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directrice principale : Nancy Cheng

Directeur : Yvon Roy

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Nancy Cheng.

L'investissement fédéral dans les grands projets scientifiques

L'Observatoire de neutrinos de Sudbury

On parle souvent de « grands projets scientifiques » lorsqu'on évoque les projets scientifiques qui exigent des installations de grande envergure, ou qui font appel à des groupes importants de personnes poursuivant un objectif commun. Le gouvernement fédéral a participé à de grands projets scientifiques et il est probable qu'il continuera d'en financer, au Canada et à l'étranger.

Notre vérification a porté sur les processus de prise de décisions et de rapport utilisés par les entités fédérales pour un grand projet scientifique, l'Observatoire de neutrinos de Sudbury (ONS). L'Observatoire est conçu pour détecter les interactions entre les neutrinos solaires et la matière. Il a été construit dans une cavité haute de dix étages, située deux kilomètres sous la surface du sol, dans une mine active près de Sudbury, en Ontario.

Nous avons constaté que, lorsqu'on a demandé au Cabinet d'autoriser le financement, celui-ci n'a pas été pleinement informé du coût probable de l'ONS pour le gouvernement fédéral.

Pour améliorer la prise de décisions au gouvernement fédéral concernant les grands projets scientifiques, nous avons cerné les leçons suivantes à tirer :

- veiller à ce que l'information présentée soit complète et exacte, de sorte que le gouvernement puisse bien évaluer les coûts et les avantages associés aux grands projets scientifiques;*
- établir un cadre interministériel pour la coordination de ces projets;*
- améliorer la reddition de comptes à l'égard des investissements fédéraux dans les grands projets scientifiques.*

Contexte

Vérifications antérieures en sciences et en technologie

34.63 La présente vérification est la dernière d'une série de rapports du Bureau du vérificateur général sur les activités du gouvernement dans le domaine des sciences et de la technologie. Dans ces rapports, nous avons encouragé l'adoption, en ce qui concerne les dépenses fédérales en sciences et en technologie, d'une approche orientée selon la mission et axée sur les résultats.

34.64 En 1994, nous avons effectué une vérification des activités scientifiques et

technologiques de plusieurs ministères et organismes et nous avons relevé certains problèmes concernant la gestion de la recherche. Nous avons constaté que, dans l'ensemble du gouvernement, il y avait des besoins dans les domaines suivants : établissement de priorités et de directives claires et d'attentes précises en matière de rendement; coordination et surveillance efficaces; leadership qui transcende les mandats ministériels; et meilleure information au Parlement et au public sur les activités et le rendement dans le domaine des sciences et de la technologie. Au niveau ministériel, nous avons remarqué, entre autres, qu'il est indispensable de fixer des objectifs mieux axés sur les résultats et d'améliorer la

On parle souvent de « grands projets scientifiques » lorsqu'on évoque les projets scientifiques qui exigent des installations de grande envergure, ou qui font appel à des groupes importants de personnes poursuivant un objectif commun.

sélection, les processus d'examen et les méthodes de gestion des projets.

34.65 En partie pour répondre aux conclusions de nos vérifications, le gouvernement fédéral a publié en 1996 une stratégie fédérale, intitulée *Les sciences et la technologie à l'aube du XXI^e siècle : La stratégie fédérale* (Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie). En 1998, nous avons examiné dans quelle mesure le gouvernement avait mis en oeuvre cette stratégie. Nous avons signalé dans notre rapport que l'établissement des éléments requis pour améliorer la gestion des activités de sciences et de technologie fédérales ne progressait pas comme prévu. Nous avons cerné trois domaines qui exigent une attention particulière :

- la planification, l'établissement des priorités et les rapports sur le rendement pour la recherche axée sur les résultats;
- l'utilisation d'un mécanisme extérieur d'examen par les pairs pour assurer l'excellence scientifique;
- l'élaboration de stratégies de partenariat au sein du gouvernement et avec des organismes de l'extérieur.

34.66 En novembre 1999, nous avons défini un cadre de caractéristiques qui peut être utilisé pour évaluer la qualité de la gestion des organismes de recherche. À l'aide des orientations fournies dans la Stratégie fédérale en matière de sciences et technologie ainsi que d'autres sources, nous avons créé un ensemble de résultats idéaux en ce qui concerne la gestion de la recherche. Les caractéristiques confirment l'importance de gérer la recherche en fonction des résultats.

Qu'appelle-t-on « grands projets scientifiques »?

34.67 On parle souvent de « grands projets scientifiques » lorsqu'on évoque les projets scientifiques qui exigent des installations de grande envergure, ou qui font appel à des groupes importants de

personnes poursuivant un objectif commun. Ces grands projets supposent en général des partenariats internationaux en raison de leurs coûts élevés.

34.68 La participation du Canada à de grands projets scientifiques exigeant des installations importantes se fait surtout dans le domaine de l'astronomie et de la physique. La pièce 34.3 présente certains grands projets scientifiques anciens et actuels, auxquels le gouvernement fédéral a participé.

34.69 Les grands projets scientifiques ont toujours besoin de fonds. Le plus récent de ces projets est le Centre canadien de rayonnement synchrotron, qui produit une lumière intense permettant d'étudier la matière à l'échelle de l'atome, un peu comme un microscope géant. L'interaction entre différentes longueurs d'onde lumineuse et des atomes dans tous les types de matière servira à étudier la structure de molécules complexes ainsi qu'à détecter la présence et la composition chimique de certains atomes. Le Centre canadien de rayonnement synchrotron est en construction à Saskatoon, en Saskatchewan. Les coûts des travaux sont actuellement estimés à 173 millions de dollars. La pièce 34.4 montre les sources prévues de financement du Centre canadien de rayonnement synchrotron.

34.70 Deux autres grands projets scientifiques ont besoin de fonds : l'Installation canadienne de détection des neutrons pour la recherche sur les matériaux et Iter, un centre de recherche-développement sur l'énergie de fusion.

34.71 L'Installation canadienne de détection des neutrons pour la recherche sur les matériaux est une proposition conjointe d'Énergie atomique du Canada limitée et du Conseil national de recherches du Canada. Cette installation contiendrait un réacteur nucléaire générant des faisceaux de neutrons, qui aiderait à comprendre les propriétés des matériaux de pointe tels que les polymères, les métaux, les céramiques,

les supraconducteurs à haute température et la matière vivante. Le coût du réacteur et des installations liées au programme est actuellement estimé à 388 millions de dollars.

34.72 Le projet Iter, fruit de la collaboration entre plusieurs pays, vise à construire une installation de recherche sur l'énergie de fusion. Iter Canada, consortium sans but lucratif d'organismes du secteur privé, de syndicats et d'organisations gouvernementales, a été créé pour permettre aux experts canadiens

de contribuer à la conception du projet international. Il accroît aussi les chances du Canada d'être le pays où s'implantera l'installation Iter, choix qui se fera lors d'un concours international en 2001–2002. On estime que la construction de l'installation, qui demandera de huit à dix ans, coûtera de six à dix milliards de dollars et que son exploitation coûtera six milliards de dollars sur 20 ans. La contribution du Canada aux coûts de construction de cette installation est actuellement estimée à 1,5 milliard de dollars (en espèces et en nature).

Pièces 34.3

Certains grands projets scientifiques anciens et actuels exigeant des installations importantes, auxquels le gouvernement fédéral a participé

Domaine	Projets et endroit	Description	Situation
Astronomie et exploration du système solaire	Télescope optique construit par le Canada, la France et Hawaii (Hawaii)	Télescope de 3,6 mètres de diamètre qui explore l'univers	En service depuis 1978
	Télescopes optiques jumelés Gemini (Hawaii, Chili)	Observatoire astronomique à optique infrarouge équipé de deux télescopes de 8 mètres qui explorent l'univers	Construction devant être terminée en 2000–2001
	Radiotélescope James Clerk Maxwell (Hawaii)	Radiotélescope de 15 mètres de diamètre utilisé pour la recherche et l'analyse des émissions naturelles de micro-ondes dans l'univers	En service depuis 1987
Fusion	Tokamak (Varenes, Qc)	Réacteur à fusion nucléaire utilisé pour la recherche sur la technologie de la fusion en vue de la production d'électricité	Fermé en 1998 à cause du manque de fonds d'exploitation
Fission	Réacteur national de recherche universel (NRU), Énergie atomique du Canada limitée (Chalk River, Ont.)	Réacteur à flux neutronique élevé utilisé pour la recherche sur les combustibles et les matériaux pour le réacteur CANDU, et sur les matériaux de base utilisant les neutrons	En service jusqu'en 2005
Recherche sur les matériaux	Centre canadien de rayonnement synchrotron (Saskatoon, Sask.)	Microscope géant de haute précision qui produit un rayon de lumière intense, pour étudier la matière à l'échelle atomique	Financement accordé en 1999
Physique subatomique	Tri-University Meson Facility (TRIUMF) (Vancouver, C.-B.)	Cyclotron utilisé pour étudier la structure de la matière grâce à l'accélération des ions jusqu'à 75 p. 100 de la vitesse de la lumière. Il détecte les particules subatomiques et en mesure les propriétés fondamentales.	En service depuis 1974
	Observatoire de neutrinos de Sudbury (ONS) (Sudbury, Ont.)	Voir la description aux paragraphes 34.85 à 34.89	En service depuis 1998

Source : Données compilées par le Bureau du vérificateur général

Le débat sur la manière dont devrait être géré l'appui fédéral aux grands projets scientifiques se poursuit depuis plusieurs années.

La participation fédérale aux grands projets scientifiques : les tentatives de gestion

34.73 Les discussions sur la manière dont devrait être géré l'appui fédéral aux grands projets scientifiques se poursuivent depuis plusieurs années. Hormis durant la brève période de 1990–1991, lorsqu'il y avait le Comité interministériel des grands projets scientifiques, le gouvernement n'a jamais eu de structure pour gérer l'approbation et la mise en oeuvre de grands projets scientifiques comportant la participation de plusieurs ministères et organismes, et de faire rapport à leur sujet.

34.74 En 1989, sous l'auspice du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, on a créé un comité pour examiner la question des grands projets scientifiques. Ce comité a indiqué que, pour que le Canada puisse poursuivre son développement technologique parmi les autres nations industrialisées, il fallait qu'il investisse dans de grands projets scientifiques. La question n'était pas de savoir si le gouvernement fédéral devait investir dans de tels projets, mais de décider combien il devait investir et dans quels domaines.

34.75 Le comité avait conclu qu'en raison du coût des grands projets scientifiques, il fallait que le Canada cible soigneusement ses investissements. Il craignait également que le Canada n'ait pas les moyens suffisants pour effectuer les investissements appropriés dans de grands projets scientifiques.

Les grands projets scientifiques ont ceci en commun : ils dépassent, par leur ampleur, la capacité des budgets actuels des organismes de financement des sciences, à savoir les ministères et les instituts fédéraux, ainsi que les conseils de subventions. Ces organismes sont donc incapables d'approuver les programmes, ce qui fait que les grands projets scientifiques se retrouvent sans tribune où juger des priorités et décider d'aller ou non de l'avant.

34.76 Le comité ajoutait que c'étaient précisément ces contraintes exercées sur le processus de financement des grandes installations scientifiques et les engagements financiers pour les coûts d'entretien qui déterminaient l'urgence de cette question pour le gouvernement.

34.77 Le comité avait présenté une série de recommandations sur le traitement des propositions de grands projets scientifiques au Canada. Il notait que :

[...] la question ne se résume pas au simple choix d'une proposition parmi d'autres, elle comporte aussi la nécessité de fournir une ligne de conduite visant à susciter et façonner des propositions qui, une fois mises en oeuvre, constitueront une étape primordiale de la réalisation de notre vision du Canada.

Le comité recommandait que :

[...] un organisme doit assumer la responsabilité de formuler les priorités du Canada en matière de sciences et d'assurer la ligne de conduite en établissant un mode de sélection de toutes les grandes initiatives scientifiques et technologiques financées par le

Pièce 34.4

Sources de financement prévu – Centre canadien de rayonnement synchrotron

Source de financement	Montant (en millions de dollars)
Fondation canadienne pour l'innovation	56,4
Ministères fédéraux (y compris Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Conseil national de recherches Canada, Ressources naturelles Canada)	28,3
Autres (y compris le gouvernement de la Saskatchewan, les universités canadiennes, la ville de Saskatoon, SaskPower Corp.)	56,2
Contributions en nature	32,6
Total	173,5

gouvernement fédéral. [...] Actuellement, [...] les divers ministères peuvent engager des dépenses pour des projets d'envergure qui, bien que méritoires, sont peut-être moins prioritaires que les besoins du Canada en d'autres domaines. Ces décisions doivent être prises dans le contexte de l'ensemble des besoins du pays et des occasions qui se présentent à lui.

34.78 Par la suite, en 1990, le Comité interministériel des grands projets scientifiques a été créé pour fournir un lieu d'examen des grands projets scientifiques, établir un cadre de programme et des priorités, et soumettre aux ministres des recommandations relatives au financement et à la participation en vue d'un examen ultérieur par le Cabinet. Au bout d'un peu plus d'un an, le comité a cessé de se réunir.

34.79 Dans la Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie de 1996, le gouvernement fédéral reconnaissait qu'il était devenu nécessaire de créer des institutions et des mécanismes nouveaux pour améliorer la gestion des investissements dans le domaine des sciences et de la technologie. Dans la Stratégie, on proposait des mesures afin :

- d'améliorer la coordination des activités scientifiques et technologiques entre les ministères et organismes fédéraux;
- d'accroître la collaboration pour les grandes questions transectorielles;
- de mettre en place un mécanisme systématique de coordination à l'échelle gouvernementale pour que tous les intervenants soient représentés.

Ces mesures étaient destinées à créer une synergie et des gains d'efficacité dans l'effort global du gouvernement en sciences et en technologie.

34.80 En 1998, le gouvernement a créé le Conseil d'experts en sciences et en technologie. Ce conseil est présidé par le secrétaire d'État (Sciences, Recherche et Développement) et il est composé de représentants des comités consultatifs des ministères et organismes fédéraux à vocation scientifique. Le Conseil, sur demande du gouvernement, examine les questions scientifiques et technologiques qui répondent à un ou plusieurs des critères suivants et fournit des avis à leur sujet :

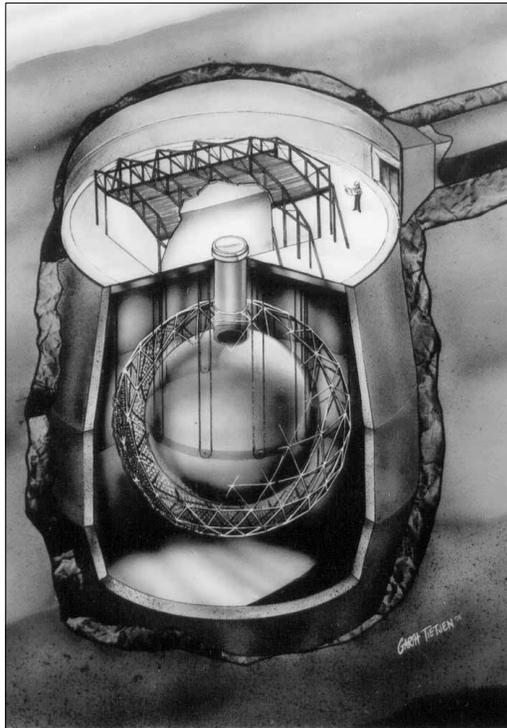
- les questions qui exigent une attention stratégique à l'échelle gouvernementale;
- les possibilités de coopération interministérielle et de collaboration multidisciplinaire;
- les questions qui sont importantes pour plusieurs ministères et organismes (par ex., la science polaire, les technologies habilitantes et les grands projets scientifiques).

34.81 À ce jour, le Conseil d'experts en sciences et en technologie n'a pas encore examiné la question des grands projets scientifiques, mais s'est penché sur les conseils scientifiques et le rôle du gouvernement dans ses activités scientifiques et technologiques.

34.82 En 1997, le gouvernement a établi la Fondation canadienne pour l'innovation. Cette société indépendante accorde des subventions afin d'accroître la capacité d'effectuer des recherches de grande qualité au Canada. Depuis cette date, le gouvernement a transféré 1,9 milliard de dollars à la Fondation. Le financement de la Fondation accordé au Centre canadien de rayonnement synchrotron montre que celle-ci peut également participer à de grands projets scientifiques (voir la pièce 34.4). Ceci complique encore davantage la gestion du rôle fédéral dans les grands projets scientifiques.

L'Observatoire de neutrinos de Sudbury est situé deux kilomètres sous la surface du sol, dans la mine active de l'Inco — la mine Creighton — près de Sudbury, en Ontario.

L'Observatoire de neutrinos de Sudbury est situé deux kilomètres sous la surface du sol, dans la mine Creighton de l'Inco, près de Sudbury, en Ontario. Le détecteur contient 1 000 tonnes d'eau lourde dans une cuve en acrylique. Il est conçu pour détecter les neutrinos produits par les réactions de fusion dans le soleil (voir les paragraphes 34.85 à 34.89).



Étendue

34.83 Dans le cadre de cette vérification, nous avons examiné la participation du gouvernement dans le projet de l'Observatoire de neutrinos de Sudbury (ONS) afin de déterminer s'il y avait des leçons à tirer pour améliorer la prise de décisions concernant les grands projets scientifiques au sein du gouvernement fédéral. Notre vérification avait pour objectif de déterminer si les ministères et organismes participant au projet avaient communiqué de manière appropriée, au Cabinet et au Parlement, le montant total des coûts associés à l'ONS et les avantages probables offerts par celui-ci.

34.84 Notre vérification a porté seulement sur les processus de prise de décisions et de rapport utilisés par les entités fédérales pour ce projet. Nous n'avons donc pas vérifié la construction et l'exploitation de l'ONS. Nous n'avons pas non plus vérifié la qualité des activités scientifiques de l'ONS. Nous avons cependant constaté que divers organismes

scientifiques internationaux et nationaux ont appuyé le projet.

Questions

L'Observatoire de neutrinos de Sudbury

34.85 L'Observatoire de neutrinos de Sudbury (ONS) est un projet concerté dans le domaine de la physique des particules, auquel participent des scientifiques de laboratoires et d'universités du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni. Le Canada dirige l'équipe internationale, et son directeur de projet est un physicien de haut niveau à l'Université Queen's. L'Observatoire est situé deux kilomètres sous la surface du sol, dans la mine active de l'Inco — la mine Creighton — près de Sudbury, en Ontario.

34.86 Les réactions de fusion dans le soleil produisent d'énormes quantités de neutrinos qui n'ont que de rares interactions avec la matière. Pendant de nombreuses années, on a cru que les neutrinos étaient des particules sans masse. L'ONS est conçu pour détecter les rares interactions entre les neutrinos solaires et la matière afin de déterminer si les neutrinos ont une masse. L'Observatoire est donc exceptionnellement bien placé pour aider les scientifiques à comprendre les réactions nucléaires qui produisent l'énergie solaire et celle des étoiles, ainsi que les propriétés fondamentales des neutrinos.

34.87 L'ONS a été construit dans une cavité haute de dix étages et remplie d'eau, dans la mine Creighton. Le coeur du détecteur, une sphère en acrylique de 12 mètres de diamètre contenant 1 000 tonnes d'eau lourde et entourée par des milliers de détecteurs de lumière, est suspendu dans l'eau. Les neutrinos interagissent avec les molécules d'eau lourde et produisent ainsi des particules. Ces interactions produisent des éclairs lumineux qui permettent d'effectuer des études détaillées et exceptionnelles des neutrinos solaires.

34.88 L'installation de l'Observatoire dans la mine Creighton assure une protection naturelle contre les radiations cosmiques indésirables, mais cela a posé de très gros problèmes techniques. Commencée en 1990, la construction devait se terminer en 1995; cependant, à la suite de plusieurs problèmes, elle n'a été achevée qu'en 1998. Les premiers neutrinos ont été détectés en 1999.

34.89 D'autres expériences sur les neutrinos se font ailleurs dans le monde, mais puisque ces installations n'emploient pas d'eau lourde, elles ne peuvent pas détecter les différents types de neutrinos. Le Canada a d'importantes réserves d'eau lourde qu'il utilise dans les réacteurs CANDU. La mise en service de l'ONS a été rendue possible grâce au prêt de 1 000 tonnes d'eau lourde (dont la valeur est de 300 millions de dollars) par Énergie atomique du Canada limitée.

L'information communiquée au Cabinet était incomplète

34.90 Historique du financement. Entre 1986 et 1989, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) et le Conseil national de recherches du Canada (CNRC)

ont versé plus de deux millions de dollars pour effectuer des études de faisabilité préliminaires aux fins de la construction de l'ONS.

34.91 En 1989, le CRSNG a engagé 16,65 millions de dollars pour la construction de l'Observatoire. En 1990, le Cabinet a fourni des fonds supplémentaires par l'intermédiaire du CNRC et d'Industrie, Sciences et Technologie Canada (aujourd'hui Industrie Canada). Les documents d'information soumis au Cabinet stipulaient que l'aide fédérale totale à l'installation serait de 34,85 millions de dollars, y compris une contribution de 18,2 millions de dollars du CNRC et d'Industrie, Sciences et Technologie Canada (voir la pièce 34.5). Les coûts totaux liés à la construction étaient estimés à 48 millions de dollars environ.

34.92 En 1993, il était clair que les coûts de construction dépasseraient le budget original. Conseils et Vérification Canada avait alors été invité à examiner le projet afin de fournir une prévision des coûts requis pour l'achèvement de l'étape de construction. Cet organisme avait estimé qu'il faudrait au minimum 16,4 millions de dollars supplémentaires. Selon les documents d'information

L'Observatoire est conçu pour détecter les rares interactions entre les neutrinos solaires et la matière afin de déterminer si les neutrinos ont une masse.

Pièce 34.5

Financement fédéral de la construction de l'Observatoire de neutrinos de Sudbury

(en millions de dollars)

Année	Industrie, Sciences et Technologie Canada	Conseil national de recherches Canada	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	Investissement fédéral total	Date prévue pour l'achèvement de la construction
1989-1990	9,10	9,10	16,65	34,85	Milieu de 1993
1993	12,40		4,30	16,70	Milieu de 1995
1996	0,75		0,90	1,65	Décembre 1996
Après 1996			1,10	1,10	Terminée en 1998
Total	22,25	9,10	22,95	54,30	

Source : Données compilées par le Bureau du vérificateur général et données fournies par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada

En fin de compte, l'investissement fédéral total dans la construction de l'Observatoire a atteint 54,30 millions de dollars, au lieu de 34,85 millions de dollars.

Nous avons noté deux facteurs importants de dépassement des coûts (l'inflation et la réserve pour éventualités) qui auraient dû être mieux évalués et présentés dans les documents d'information au Cabinet.

présentés au Cabinet, le CRSNG avait alors dégagé 3 millions de dollars et le Cabinet avait accordé 12,4 millions de dollars, ce qui donnait au total un financement complémentaire de 15,4 millions de dollars. En 1993–1994, le CRSNG a également versé 1,3 million de dollars supplémentaires sous forme de subventions.

34.93 En 1996, le projet se trouvait de nouveau confronté à diverses difficultés dues aux dépassements de coûts et aux retards dans la construction. En février, le Cabinet approuvait une subvention supplémentaire de 750 000 \$ accordée par Industrie Canada, portant à un total de 31,35 millions de dollars l'aide financière fédérale approuvée par le Cabinet. Le CRSNG accordait 900 000 \$ de plus pour la construction, portant son financement à 21,85 millions de dollars.

34.94 En fin de compte, l'investissement fédéral total dans la construction de l'Observatoire, y compris la subvention du CRSNG, a atteint 54,30 millions de dollars, au lieu de 34,85 millions de dollars. Ces 19,45 millions de dollars supplémentaires représentent une augmentation de 56 p. 100 de l'aide financière fédérale. Au nombre des autres bailleurs de fonds, il y avait la province de l'Ontario (9,9 millions de dollars), les États-Unis (14,1 millions de dollars) et le Royaume-Uni (0,7 million de dollars).

34.95 Les estimations des coûts de construction étaient incomplètes. Bien que les décisions concernant les grands projets scientifiques incombent aux ministres, les organismes fédéraux jouent un rôle essentiel qui consiste à veiller à ce que l'on fasse des choix éclairés. Pour que le système de prise de décisions fonctionne correctement, il faut que les propositions et les prévisions de coûts soient soumises à un examen rigoureux et à une critique constructive par les cadres supérieurs. On veillera ainsi à ce que le Cabinet puisse se faire une idée précise

des risques et des résultats probables liés aux grands projets scientifiques.

34.96 Nous avons constaté que l'information relative à la prise de décisions communiquée au Cabinet sur l'ONS était surtout axée sur les possibilités scientifiques exceptionnelles offertes par le projet et qu'elle ne fournissait pas des données complètes sur les coûts et les risques.

34.97 En 1993, Conseils et Vérification Canada faisait observer que les dépassements de coûts étaient dus :

- à des changements importants de l'étendue et de la conception du projet (qui ont utilisé une part importante de la réserve pour éventualités);
- à l'inflation au cours de la période de construction;
- au temps supplémentaire requis pour le creusage;
- aux fermetures temporaires de la mine Creighton par l'Inco;
- aux fluctuations du taux de change;
- à l'établissement de la taxe sur les produits et services;
- aux changements imprévus dans l'importance de la participation d'Énergie atomique du Canada limitée, du Conseil national de recherches du Canada et de l'Inco. (La responsabilité pour le projet a été transférée à une entreprise privée. Conseils et Vérification Canada a estimé que les coûts de transfert ont atteint 3,7 millions de dollars, soit 19,23 p. 100 des dépassements de coûts).

34.98 Nous avons noté deux facteurs importants de dépassement des coûts (l'inflation et la réserve pour éventualités) qui auraient dû être mieux évalués et présentés dans les documents d'information au Cabinet.

34.99 Inflation. La proposition de construction originale présentée aux ministères comportait deux prévisions de coûts, dont l'une tenait compte de l'inflation et l'autre, non. Les prévisions

utilisées dans les documents d'information présentés au Cabinet en 1989 ne tenaient pas compte de l'inflation. En 1993, Conseils et Vérification Canada déclarait que l'inflation représentait 4,5 millions de dollars (soit 21,63 p. 100) de l'augmentation des coûts à ce point. Dans les documents d'information présentés au Cabinet, nous n'avons trouvé aucun argument justifiant l'utilisation des prévisions les moins élevées en 1989.

34.100 Réserve pour éventualités. De par leur nature même, les grands projets scientifiques sont complexes et très risqués. Ils repoussent les frontières du savoir et s'appuient souvent sur des installations ou du matériel qui n'ont jamais été construits auparavant. Il est donc absolument indispensable qu'au moment de l'approbation du projet, tous les coûts prévus et tous les risques éventuels soient discutés et que la mise en place d'une réserve pour éventualités suffisante soit envisagée.

34.101 Une réserve pour éventualités avait été incluse dans les documents d'information présentés au Cabinet en 1989. Elle n'était cependant pas suffisante, compte tenu des risques éventuels liés aux éléments de l'Observatoire qui n'avaient jamais été construits auparavant (par ex., les difficultés techniques présentées par la sphère en acrylique). Dans les documents soumis au Cabinet, on n'indiquait pas que les coûts de construction de l'ONS pourraient dépasser le montant prévu.

34.102 En 1993, Conseils et Vérification Canada recommandait le dégageant de 16,4 millions de dollars supplémentaires pour achever la construction, mais faisait remarquer que :

[traduction]

Le coût total pour le Canada, qui s'élève à 54,5 millions de dollars, y compris une réserve pour éventualités de 5,1 millions de dollars, peut être considéré comme une prévision raisonnable [...] Il y a

encore des éléments de risque qu'il n'est pas possible de justifier de manière satisfaisante, et dans un projet aussi complexe, *il se peut que la réserve pour éventualités soit au bas de l'échelle.*

Aucune disposition n'a été prise pour des cas de « force majeure » qui pourraient affecter d'une manière appréciable l'achèvement et les coûts du projet.

34.103 Cette restriction aux recommandations de Conseils et Vérification Canada n'avait pas été expliquée au Cabinet lorsqu'on a demandé à celui-ci d'approuver des fonds supplémentaires en 1993. En fait, les documents d'information soumis au Cabinet précisaient que les 16,4 millions de dollars supplémentaires requis pour achever la construction de l'observatoire étaient le montant maximum dont le projet aurait besoin.

34.104 Le Cabinet avait alors approuvé le dégageant de seulement 15,4 millions de dollars pour achever la construction. Le montant était insuffisant, si bien qu'en 1996, il a fallu ajouter 1,65 million de dollars pour achever la construction.

34.105 À notre avis, le Cabinet n'avait pas reçu les informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées concernant le financement de l'Observatoire. Par conséquent, lorsqu'il a approuvé ce financement, le gouvernement ne connaissait pas le coût éventuel de l'Observatoire pour les contribuables canadiens. Le problème n'était pas l'information communiquée aux ministères, mais celle que ces ministères avaient fournie au Cabinet.

34.106 Les prévisions de coûts d'exploitation et d'entretien étaient clairement présentés. Une fois la construction terminée, le projet de l'ONS avait besoin d'une aide financière pour couvrir les coûts d'exploitation du détecteur ainsi que les coûts d'entretien tels que les frais d'assurance et les factures d'alimentation en énergie.

À notre avis, le Cabinet n'avait pas reçu les informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées concernant le financement de l'Observatoire.

La plupart de ces coûts étaient couverts par les subventions du CRSNG, pour lesquelles l'autorisation du gouvernement n'est pas nécessaire. Nous avons constaté que les coûts de fonctionnement et d'entretien avaient été présentés clairement au Cabinet lors de l'approbation initiale du projet en 1989.

Le montant total de la participation du gouvernement fédéral n'avait pas été clairement présenté au Cabinet

34.107 Nous nous attendions à ce que le Cabinet soit pleinement informé de toutes les sources de financement pour la construction, en particulier celles provenant du gouvernement fédéral, ainsi que du coût total pour le gouvernement.

34.108 Coûts de construction. Des fonds fédéraux d'un montant de plus de 54,30 millions de dollars ont été dégagés pour la construction de l'Observatoire. Il fallait l'autorisation du Cabinet pour 31,35 millions de dollars de ce montant, et 22,95 millions de dollars ont été fournis par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG). Dans les documents d'information présentés au Cabinet, il n'est fait mention que d'un montant de 20,55 millions de dollars investi par le CRSNG dans l'ONS, alors que le montant réel était de 21,85 millions de dollars. En outre, un montant de 1,1 million de dollars a été accordé par le CRSNG après la décision finale du Cabinet en 1996.

34.109 Non-respect de la politique du gouvernement sur les paiements de transfert. Une circulaire du Conseil du Trésor de 1987 sur les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert stipulait que l'aide à un projet d'immobilisations d'un bénéficiaire ne pouvait pas prendre la forme d'une subvention. Un projet d'immobilisations s'entend de tout projet d'acquisition (grâce à la construction, à l'achat ou à la location à bail) ou d'amélioration d'un bien immobilier. Nous avons cependant

constaté que, contrairement aux règles du Conseil du Trésor, le projet de l'ONS a bénéficié de subventions d'un montant de 22,95 millions de dollars du CRSNG pour sa construction.

34.110 La circulaire de 1987 sur les paiements de transfert stipulait également que le versement des fonds ne devait se faire qu'au fur et à mesure des besoins, car des paiements anticipés ajoutaient des frais d'intérêt à la dette publique. Nous avons constaté que certains paiements avaient été faits de façon prématurée, entraînant des coûts d'intérêt de plus de deux millions de dollars. Entre 1989 et 1991, le CRSNG a payé plus de cinq millions de dollars au titre du projet. Cependant, cet argent n'a été utilisé qu'en 1992–1993.

Le Cabinet a été informé des retombées scientifiques et économiques éventuelles du projet

34.111 La promotion du savoir scientifique fondamental est habituellement le principal avantage que présentent les grands projets scientifiques. On s'attendrait donc à ce que les retombées économiques soient peu importantes et soient en général limitées aux retombées économiques régionales découlant de la construction ou de l'entretien des installations servant aux grands projets scientifiques.

34.112 À notre avis, on a présenté au Cabinet un tableau réaliste des retombées scientifiques et économiques éventuelles du projet. L'accent était manifestement mis sur ses avantages scientifiques, et les retombées économiques régionales étaient adéquatement décrites comme relativement peu importantes.

34.113 De plus, à cause de la complexité scientifique de tels projets, il importe que les décideurs soient informés de la position adoptée à l'égard du projet par des organismes scientifiques nationaux et internationaux ainsi que des comités d'évaluation par les pairs. Dans le cas de

l'ONS, ces informations ont été fournies aux décideurs.

Il faut améliorer l'information communiquée au Parlement et au public sur l'ensemble des coûts et des retombées du projet

34.114 Le coût total du projet de l'ONS pour le gouvernement fédéral n'a pas été communiqué au Parlement. Le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport sur le rendement de chaque entité fédérale présentent tous deux les dépenses de cette entité mais ne fournissent aucun aperçu de la participation fédérale totale à des grands projets scientifiques.

Conclusion

34.115 Il est probable que le gouvernement continuera de financer des grands projets scientifiques au Canada et à l'étranger. Pour permettre de mieux évaluer ces projets, nous considérons qu'il est indispensable que le gouvernement examine les points suivants.

Un cadre pour traiter les propositions de grands projets scientifiques s'avère nécessaire

34.116 Dans la Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie de 1996, le gouvernement reconnaissait qu'il était nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination systématiques à l'échelle gouvernementale, afin de créer des synergies et de réaliser des gains d'efficacité dans l'effort global du Canada en matière de sciences et de technologie. En 1998, le gouvernement a établi le Conseil d'experts en sciences et en technologie pour informer le gouvernement des questions scientifiques et technologiques communes aux ministères et organismes à vocation scientifique. Il plaçait notamment les grands projets scientifiques au nombre des questions communes qui pourraient bénéficier de conseils externes.

34.117 La demande de financement pour de grandes installations scientifiques au Canada et à l'étranger continue à croître. Compte tenu des ressources limitées dont on dispose pour des projets de sciences et de technologie au Canada, des investissements aussi importants ne doivent être effectués qu'en pleine connaissance des répercussions sur l'ensemble de la communauté des sciences et de la technologie. La nouvelle structure de gestion des sciences et de la technologie du gouvernement fournit un mécanisme qui permettrait que les propositions de grands projets scientifiques ne soient plus traitées de façon ponctuelle, mais fassent l'objet d'une évaluation exhaustive, dans le contexte des priorités scientifiques et technologiques du pays. À notre avis, on pourrait demander au Conseil d'experts en sciences et en technologie de poursuivre le travail entrepris par le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie en vue d'élaborer un cadre de traitement des propositions de grands projets scientifiques. Grâce à un tel cadre, les décideurs seraient certains de disposer de toutes les informations nécessaires sur les coûts, les risques, les engagements de financement complémentaire et l'impact sur la communauté. Ce cadre offrirait aussi un lien avec les priorités nationales en matière de sciences et de technologie, ainsi qu'avec les activités de la Fondation canadienne pour l'innovation et d'autres sources de financement.

La prise de décisions exige des informations complètes et exactes

34.118 Les propositions de grands projets scientifiques soumises au Cabinet aux fins d'approbation doivent être aussi complètes et exactes que possible. À cet égard, les décideurs devraient recevoir une information adéquate sur les points suivants :

- le caractère scientifique exceptionnel des projets, qui repoussent les frontières du savoir;
- les incertitudes et les risques nombreux qui accompagnent les grands

Les propositions de grands projets scientifiques soumises au Cabinet aux fins d'approbation doivent être aussi complètes et exactes que possible.

projets scientifiques; ils devraient faire l'objet d'une évaluation exhaustive, qu'ils soient internes (du domaine technologique ou scientifique) ou externes (inflation, désistement de partenaires, événements de force majeure);

- tous les coûts du cycle de vie du projet, depuis la construction jusqu'à la mise en oeuvre, les dépenses de fonctionnement et d'entretien permanentes, la recherche-développement et le déclassement;
- la participation financière de toutes les organisations fédérales et la détermination de la nécessité d'une approbation gouvernementale de l'aide financière;
- les avantages scientifiques attendus, fondés sur une analyse adéquate comportant des évaluations valables par les pairs;
- les retombées économiques attendues, fondées sur une analyse adéquate, signalant que les possibilités de développement commercial peuvent être peu importantes;
- les procédures d'évaluation des résultats et des avantages du projet grâce à des mesures fondées sur une combinaison appropriée des résultats et des perspectives (par ex., résultats scientifiques et avantages économiques).

34.119 Qui plus est, il faudrait effectuer des examens pour réévaluer les coûts après l'achèvement des principales étapes, pour faire le suivi des estimations de coûts initiales. On devrait aviser le Cabinet de

ce processus lorsqu'il étudie le financement initial.

Amélioration de la reddition de comptes de l'investissement fédéral dans les grands projets scientifiques

34.120 La Stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie reconnaît la nécessité d'une bonne coordination de toutes les parties pour protéger les intérêts fédéraux et atteindre les objectifs du gouvernement dans des projets de partenariat. La Stratégie reconnaît également qu'une meilleure reddition de comptes est nécessaire à l'égard de l'effort fédéral en sciences et en technologie. Un élément essentiel de la reddition de comptes est la présentation de rapports efficace. Sans cela, il est très difficile, voire impossible, pour le Parlement et les Canadiens d'obtenir des informations même élémentaires.

34.121 Pour les grands projets scientifiques, le gouvernement devrait veiller à ce que :

- une autorité fédérale unique soit établie aux fins de la reddition de comptes;
- cette autorité rende compte annuellement au Parlement de l'état d'avancement du projet, au nom de tous les participants fédéraux;
- des procédures soient en place pour gérer les projets financés par le gouvernement fédéral lorsque ceux-ci incluent des partenaires non fédéraux, que ce soit du secteur privé, des universités, des gouvernements étrangers ou d'autres entités.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole

Directeur principal : Peter Simeoni

Julie Pelletier

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Simeoni.