RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

À LA CHAMBRE DES COMMUNES

POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE 31 MARS 1979

INTRODUCTION

La Loi sur le vérificateur général, 1976-77, c. 34, qui est entrée en vigueur le 1er août 1977, expose les principales fonctions et attributions du Vérificateur général du Canada. Les articles 76, 77 et 78 de la Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10, exposent ses attributions à l'égard des sociétés de la Couronne dont il a été nommé vérificateur. La Loi sur le vérificateur général figure à l'annexe A de ce Rapport et les articles pertinents de la Loi sur l'administration financière figurent à l'annexe B.

Conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai l'honneur de remettre par la présente mon Rapport pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1979.

Ma vérification a comporté des revues générales des méthodes de comptabilité et des sondages de registres comptables et de pièces justificatives jugées nécessaires dans les circonstances. Mon personnel a obtenu tous les renseignements et toutes les explications nécessaires. Je tiens, en mon nom et en celui de mes collaborateurs au Bureau de la vérification, à remercier de leur concours les fonctionnaires des ministères ainsi que les représentants des sociétés de la Couronne et des organismes.

Comme l'exige l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai vérifié les états financiers du Canada que le Receveur général du Canada a établi pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1979 en conformité avec les dispositions de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et qui figurent au Volume I des Comptes publics du Canada. L'année dernière, ces états ainsi que mon opinion et mes observations à leur égard étaient reproduits en annexe à mon Rapport. Cette année, au moment de la mise sous presse de mon Rapport, les Comptes publics du Canada pour 1979 n'étaient pas disponibles dans leur forme finale.

Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

Exercice financier terminé
le 31 mars 1979

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1979
En vente au Canada par l'entremise de nos
agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

No de catalogue FA 1-1979F Canada: $5.00
ISBN 0-660-90245-1 Hors Canada: $6.00

Prix sujet à changement sans avis préalable.

English copies also available

L'honorable James A. Jerome, C.R., député
L'Orateur de la Chambre des communes

Monsieur l'Orateur,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1979, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité des dispositions de l'article 7(3) de la Loi sur le vérificateur général, 1976-77. c. 34.

Veuillez agréer, Monsieur l'Orateur, l'assurance de ma très haute considération.

J.J. Macdonell

OTTAWA, le 4 décembre 1979

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1

GOUVERNEMENT DU CANADA

Chapitre		Page
	Lettre d'accompagnement	iii
	Introduction	1
1.	QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS	7
	VÉRIFICATION INTÉGRÉE	
2.	VÉRIFICATION INTÉGRÉE POUR LE COMPTE DU PARLEMENT	43
3.	CONTRÔLES FINANCIERS	59
4.	RAPPORTS AU PARLEMENT	81
5.	ATTESTATION ET AUTORISATION	105
6.	DIRECTION DES OPÉRATIONS	119
7.	ÉLECTRONIQUE ET CONTRÔLES	149
	* * * * *	
8.	CONTRÔLE ET IMPUTABILITÉ DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE	161
9.	GESTION DU COÛT AFFECTANT LA PAYE	193
10.	GESTION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	227
	* * * * *	
11.	ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	243

PARTIE 2

MINISTÈRES, ORGANISMES ET SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

12.	AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	267

13. COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS 329

14. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT 381

15. MINISTÈRE DU REVENUE NATIONAL - DOUANES ET ACCISE 441

16. MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS 495

17. MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES ADMINISTRATION DES SERVICES 531

18. OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET L'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET D'AUTRES ENTITÉS 585

19. AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION 607

ANNEXES

Annexe

A. LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 629

B. LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE - EXTRAITS DE LA PARTIE VIII 637

C. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ROYALE SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ 641

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

PREMIER RAPPORT - 21 FÉVRIER 1979 669
DEUXIÈME RAPPORT - 23 MARS 1979 671
TROISIÈME RAPPORT - 23 MARS 1979 677

E. COMMENTAIRES DES MINISTÈRES SUR LES RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE DE 1978 681

F. RAPPORTS DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, LE 14 NOVEMBRE 1979 753

1

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	1.1	7
Études d'envergure gouvernementale réalisées par le Bureau de la vérification (1974-1978)	1.4	9
Nécessité d'un plan d'action intégré pour l'amélioration générale de la gestion	1.11	11
Mesures prises au cours de la 30e législature	1.14	11
Commission Royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité	1.15	12
Comité spécial sur l'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite	1.16	12
Nomination du Contrôleur général du Canada	1.18	12
Loi sur le vérificateur général (1977)	1.21	13
Vérification intégrée pour le compte du Parlement	1.23	14
Recommandations-clés non suivies	1.24	14
Amélioration de l'information destinée au Parlement	1.26	15
Contrôleurs de ministères	1.40	19
Vérification interne intégrée par le gouvernement pour le gouvernement	1.48	21
Contrôle et imputabilité des sociétés de la Couronne	1.51	21
Vérification intégrée visant les sociétés de la Couronne	1.54	22
Direction fournie aux sociétés de la Couronne quant aux normes fondamentales de gestion, de contrôle et de rapports financiers	1.59	24
Plan d'action pour la 31e législature	1.61	25
Gestion centrale des ressources humaines	1.62	25
Gestion générale dans la Fonction publique	1.63	26
Accroissement des pouvoirs et de l'imputabilité des sous-chefs	1.72	28
Amélioration de la productivité	1.75	29
Rôle du Bureau du vérificateur général	1.83	31
Fondation canadienne de la vérification intégrée	1.84	31
Activités internationales	1.89	33
Intégration des ressources de vérification du secteur privé et du secteur public	1.93	34
Service aux comités parlementaires	1.100	36
Conclusion	1.103	37

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Introduction

1.1 Dans ce premier chapitre de mon rapport qui est à la fois mon premier Rapport annuel à la Chambre des communes au cours de la 31e législature et mon dernier Rapport en tant que Vérificateur général, je me propose de traiter des thèmes suivants:

-l'état actuel des principales recommandations portant sur l'ensemble du gouvernement que j'ai faites au Parlement dans mes quatre derniers rapports annuels (1975 - 1978);

-les questions importantes que l'on doit traiter afin que le Parlement - et le gouvernement lui-même - soient assurés comme il se doit, qu'un contrôle efficace des deniers publics a été restauré et que les fonds publics ainsi que les ressources humaines et matérielles du gouvernement sont bien gérés en tenant compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité;

-les éléments essentiels d'un plan d'action global pour le gouvernement du Canada afin de faire en sorte qu'un système pleinement satisfaisant de gestion financière, de contrôle et d'imputabilité, à l'échelle du gouvernement, soit mis sur pied et qu'il fonctionne ensuite efficacement dans un délai raisonnable;

-les ressources humaines et financières nécessaires pour donner à ce plan la priorité qu'il mérite et à le promouvoir vigoureusement; et

-la façon dont le Bureau du vérificateur général peut le mieux servir et aider le Parlement - et, par conséquent, les contribuables - au cours des années 80.

1.2 Ces thèmes reviennent tout au long de ce chapitre et de la Partie 1 de ce Rapport. Dans ce chapitre, je décris les mesures d'importance qui ont été prises au cours de la 30e législature pour restaurer le contrôle parlementaire des deniers publics. Je fais également état du progrès, et souvent du manque de progrès, dans la mise en application des recommandations-clés visant à améliorer les renseignements financiers présentés au Parlement, à renforcer les fonctions d'administration financière et de vérification interne des ministères et à assurer l'imputabilité des sociétés de la Couronne. Je présente des propositions pour combler les lacunes actuelles de la gestion générale au sein de la Fonction publique. D'après les études effectuées par mon Bureau au cours des deux dernières années, je propose un programme soigneusement planifié pour améliorer la productivité afin de répondre, au moins en partie, au besoin pressant de restriction dans les dépenses gouvernementales. Je crois que mes précédentes recommandations-clés non encore mises en oeuvre, conjointement avec les nouvelles propositions qui visent l'amélioration de la gestion et de la productivité dans la Fonction publique, constituent un plan d'action afin d'assurer les Canadiens que la 31e législature a repris le contrôle des dépenses publiques et que le gouvernement a fermement pris en main la gestion économique,

efficiente et efficace des deniers publics ainsi que des ressources humaines et matérielles de la Fonction publique. Les nouvelles propositions comprennent certaines recommandations importantes de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) et du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (Comité d'Avignon). En conclusion, je donne mon avis quant à la façon dont le Bureau peut au mieux servir le Parlement, ainsi qu'une description de quelques nouvelles initiatives d'envergure que nous avons entreprises.

1.3 Les chapitres suivants de la Partie 1 de ce Rapport traitent de l'évolution de la méthode de vérification intégrée que j'ai instaurée l'an dernier (chapitre 2) et présentent au nouveau Parlement un inventaire de l'état actuel des principales exigences assurant la qualité de la gestion, du contrôle et des rapports financiers découlant des quatre grandes études effectuées dans l'ensemble du gouvernement par mon Bureau au cours de la 30e législature (Chapitres 3 à 7). Le chapitre 8 présente un compte rendu des questions de contrôle financier, de rapports et de vérification touchant les sociétés de la Couronne et vise à aider les parlementaires à réviser la législation annoncée dans le Discours du Trône du 9 octobre 1979. Les chapitres 9 et 10 présentent nos constatations et nos recommandations résultant de deux nouvelles études d'envergure gouvernementale, que nous avons effectuées l'an dernier, soit une étude de la Gestion du coût affectant la paye et une étude de la Gestion des télécommunications. Les chapitres 12 à 17 de la Partie 2 présentent les constatations et les recommandations découlant des vérifications intégrées effectuées au cours de la dernière année dans les ministères et organismes suivants:

-L'Agence canadienne de développement international

-La Commission canadienne des transports

-Le ministère de l'Environnement

-Le ministère du Revenu national - Douanes et Accise

-Le ministère des Travaux publics

-Le ministère des Approvisionnements et Services - Administration des services

Ceci porte à douze le nombre de vérifications intégrées de ministères ayant fait l'objet d'un rapport de mon Bureau au Parlement au cours des deux dernières années.

Études d'envergure gouvernementale réalisées par le Bureau de la vérification (1974-1978)

1.4 Chaque année, de 1975 à 1978, j'ai fait rapport au Parlement des résultats d'une étude majeure effectuée à l'échelle du gouvernement. Ces quatre rapports présentent plus d'une centaine de recommandations portant sur l'ensemble du gouvernement et plusieurs

centaines de recommandations visant à combler les lacunes repérées au niveau des ministères et des organismes. Chaque étude traitait d'un aspect particulier de la gestion et du contrôle financiers des ressources et des fonds publics ainsi que des systèmes connexes de rapports au gouvernement et en dernier lieu au Parlement lui-même, concernant les dépenses gouvernementales effectuées à différents niveaux de la gestion.

1.5 Ces quatre études ont été effectuées par des groupes de travail formés de professionnels supérieurs de mon Bureau ainsi que d'associés et de chefs de groupe de cabinets nationaux importants d'experts-comptables et de conseillers en gestion, prêtés à mon Bureau soit en vertu du Programme de permutation des cadres de la Commission de la Fonction publique, soit en vertu de contrats à court terme de services professionnels. Chaque étude a été réalisée en profondeur pour l'ensemble du gouvernement et touchait plus de 50 ministères et organismes. Dans un cas (l'Étude de la gestion et du contrôle financiers), l'examen portait également sur 27 sociétés de la Couronne vérifiées par mon Bureau. Chaque étude a exigé plus de 100,000 heures de travail professionnel, ce qui représente une envergure comparable à celle des études de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement - 1960-1963 (Commission Glassco) et de la Commission Lambert - 1976-1979.

1.6 Mes fonctionnaires supérieurs et moi, avons participé intensément à la planification, à la direction, à l'évaluation des résultats et à la rédaction des rapports de chacune des études. J'ai eu la chance, en vertu du Programme de permutation des cadres, d'obtenir les services de trois personnes compétentes et expérimentées pour agir en tant que directeurs généraux pour les trois études suivantes:

Étude	Période	Directeur général
Étude de la gestion et du contrôle financiers (ÉGCF)	1974-1976	Robert B. Dale-Harris, F.C.A. Associé du cabinet Coopers Lybrand
Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (ÉSII)	1976-1977	Ruben J. Rosen, C.A. Associé du cabinet Touche Ross & Co.
Travail de recherche sur l'analyse du coût-Efficacité (TRACE)	1976-1978	Kenneth G. Belbeck, C.M.C. Président du cabinet Stevenson Kellogg

1.7 La quatrième étude, qui portait sur les renseignements financiers destinés au Parlement, faisait partie intégrante des trois autres études de 1974 à 1976 et a été réalisée séparément en 1977 et en 1978. Elle a été dirigée par N. Glenn Ross, F.C.A., associé du Cabinet de Coopers & Lybrand dont l'expertise en comptabilité

gouvernementale est reconnue. M. Ross, qui est mon conseiller spécial depuis 1974, a dirigé l'Étude des comptes du Canada pour le Conseil du Trésor en 1972-1973; il a agi comme président de l'Étude sur l'information financière gouvernementale de l'Institut canadien des comptables agréés et comme président de mon Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques.

1.8 En outre, depuis 1974, nous avons effectué un certain nombre de vérifications et d'enquêtes spéciales portant sur l'ensemble du gouvernement et nous en avons fait rapport au Parlement. Chaque étude révélait des faiblesses importantes dans les contrôles et les procédés et recommandaient des mesures correctives nécessaires. Voici la liste de ces vérifications et enquêtes spéciales:

- Réception et dépôt des deniers publics	1976
- Attribution de bureaux	1976
- Frais de voyage et de réinstallation	1976-1977
- Contrôles internes des systèmes de paye	1976
- Taxe de vente de fabricant	1976
- Subventions et contributions	1976-1977
- Utilisation de données statistiques pour déterminer certaines dépenses du gouvernement	1977
- Imputation des services de locaux	1978
- Procédés de marchés	1978
- Vérification interne	1978
- Gestion du coût affectant la paye	1979
- Gestion des télécommunications	1979

1.9 Il n'est pas facile de choisir des recommandations particulièrement importantes ou recommandations-clés parmi les centaines de propositions importantes découlant de notre très vaste enquête de cinq ans sur la gestion, le contrôle et les pratiques de rapports financiers dans l'ensemble du gouvernement. Cependant, une étude approfondie démontre en fin de compte que certaines sont d'une nature si fondamentale que leur application garantirait à toutes fins utiles le contrôle et la gestion efficace des deniers publics par le gouvernement et le Parlement.

1.10 L'inaction ou des mesures insuffisantes quant aux recommandations-clés découlant de nos études d'envergure gouvernementale garantiront en fait que le contrôle des deniers publics demeurera insuffisant et que la gestion des fonds publics et des ressources humaines et matérielles de la Fonction publique continuera d'être non économique, non efficiente et non efficace.

Nécessité d'un plan d'action intégré pour l'amélioration générale de la gestion

1.11 Pour replacer dans une juste perspective le genre de programme d'action que je crois essentiel, il ne suffit pas d'étudier uniquement les recommandations-clés des études réalisées par mon Bureau. Il faut également tenir compte des recommandations contenues

dans les rapports récemment publiés de la Commission Lambert et du Comité d'Avignon. Il est remarquable - et heureux que l'achèvement par mon Bureau, de quatre grandes études et de 11 examens de moindre ampleur portant dans chaque cas sur une question importante à l'échelle du gouvernement, et des études vastes et détaillées de la Commission Lambert et du Comité d'Avignon coïncident avec le début d'une nouvelle législature et d'un nouveau gouvernement.

1.12 Jamais auparavant n'avait-on fait une telle évaluation de la qualité de l'administration du gouvernement fédéral, ni défini de façon aussi détaillée les améliorations essentielles découlant d'études exhaustives et approfondies réalisées à partir de trois points de vue différents par trois sources autorisées et indépendantes, chacune ayant un mandat distinct mais connexe.

1.13 Le moment est opportun - et ne le sera jamais davantage - de mettre au point un plan d'action global qui assurerait l'efficacité de la gestion financière, de la gestion du personnel et de la gestion générale des ressources et des fonds publics du Canada et - ce qui est très important - de rétablir le leadership et la motivation des ressources humaines consacrées au service du Canada dans la Fonction publique. Tels sont le défi - et l'occasion - qui s'offrent au nouveau gouvernement et au nouveau Parlement.

Mesures prises au cours de la 30e législature

1.14 Quelles recommandations-clés devraient faire partie du plan d'action global pour l'amélioration de la gestion générale qui est - j'estime - si essentiel à l'heure actuelle? En premier lieu, les mesures déjà prises par le gouvernement précédent et par le 30e Parlement constituent une bonne base pour ce qui reste à faire.

Commission Royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité

1.15 On annonçait la nomination d'une commission sous la présidence de Allen T. Lambert le 22 novembre 1976, le jour même du dépôt de mon Rapport annuel où j'exprimais mon inquiétude à savoir que le Parlement - voire le gouvernement - ne contrôlait plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semblait près de perdre ce contrôle. Le rapport de la Commission Lambert a été rendu public en mars 1979 et renferme 165 recommandations, dont un bon nombre sont de nature fondamentale et d'une portée considérable. Les 165 recommandations sont reproduites à l'annexe C du présent Rapport. Avec les recommandations-clés de nos propres études majeures, qu'elles complètent souvent, elles constituent un plan global pour la mise en application d'un système efficace de gestion financière, de contrôle et d'imputabilité.

Comité spécial sur l'examen de la gestion du personnel et du principe du mérite

1.16 En février 1977, sur recommandation de la Commission de la Fonction publique, le gouvernement annonçait la création d'un comité

spécial composé d'un représentant de la gestion et d'un représentant syndical sous la présidence de M. Guy d'Avignon pour examiner la gestion du personnel et le principe du mérite dans la Fonction publique. Le Comité d'Avignon présentait un document de travail en novembre 1978 et déposait son rapport final à la Chambre des communes le 15 octobre 1979. Ce rapport renferme 179 recommandations qui font valoir la nécessité d'une direction forte de la part du gouvernement et des organismes centraux et qui insistent sur la nécessité de l'imputabilité dans le domaine de la gestion du personnel pour rendre la Fonction publique plus efficace et plus efficiente.

1.17 Essentiellement, le Comité d'Avignon appuie les conclusions de la Commission Lambert selon lesquelles il faut des réformes majeures dans la Fonction publique et des mesures draconiennes pour assurer aux contribuables une Fonction publique plus conforme à leurs besoins dans les années 1980.

Nomination du Contrôleur général du Canada

1.18 La première de trois recommandations-clés découlant de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers et figurant dans mon Rapport annuel de 1976 concernait la création de ce poste. Le 25 avril 1977, le gouvernement annonçait qu'il acceptait cette recommandation.

1.19 La seconde recommandation était de nommer comme premier Contrôleur général la personne la plus compétente qui se puisse trouver au Canada. En février 1978, le gouvernement annonçait la nomination de Harry G. Rogers, cadre financier d'expérience possédant des compétences impressionnantes.

1.20 Depuis sa nomination, M. Rodgers assure un leadership fort au secteur de la gestion financière du gouvernement tout entier. À l'automne de 1978, il entreprenait une vaste étude portant sur 20 ministères qui étaient responsables de 82 pour cent du total des dépenses budgétaires excluant les frais de la dette publique. Cette enquête, connue sous le nom de "Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion" (PPCG), doit servir de base pour des plans d'action détaillés dans chacun des 20 ministères étudiés afin de remédier aux faiblesses décelées dans les procédés de planification et dans les systèmes de gestion et de contrôle financiers. Ces plans d'action doivent également servir de point de départ pour un système d'information valable et fiable à l'usage de la gestion à tous les niveaux de même que pour des systèmes de vérification interne intégrée et d'évaluation de programmes. Les plans d'action ministériels qui découlent de cette enquête parviennent actuellement au Bureau du contrôleur général et sont évalués en détail, ministère par ministère. Une fois cette étape terminée, le Contrôleur général transmettra les plans d'action de la PPCG à mon Bureau qui les transmettra au Comité permanent des comptes publics. En outre, il prévoit étendre l'enquête PPCG à certains des autres ministères, ce qui permettrait d'englober dans l'examen 86 pour cent du total des dépenses.

Loi sur le vérificateur général (1977)

1.21 Mon premier geste après ma nomination comme Vérificateur général en juillet 1973 a été de former un comité indépendant pour étudier les responsabilités du Vérificateur général, y compris l'étendue de ses fonctions, la nature de ses rapports, son indépendance et la nature des liens qu'il devrait entretenir à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement. J'ai pu, heureusement, persuader deux éminents comptables agréés, feu J.R.M. Wilson, F.C.A., et Marcel Bélanger, C.A., ainsi qu'un avocat tout aussi distingué, A. Lorne Campbell, C.R., de faire partie du comité; M. Wilson en était le président. MM. Wilson et Bélanger ont tous deux été présidents de l'Institut canadien des comptables agréés et M. Campbell a été président de l'Association du barreau canadien.

1.22 Le rapport du Comité indépendant de révision (le comité Wilson), déposé à la Chambre des communes en avril 1975, contenait 47 recommandations relatives à l'indépendance, à la portée de la vérification, aux exigences en matière de rapports et aux relations du Bureau du vérificateur général. La recommandation la plus importante était que le Vérificateur général devrait faire rapport chaque année à la Chambre sur la question de savoir si les dépenses gouvernementales, avaient été faites avec un juste souci d'économie et d'efficience et s'il existait des procédés pour mesurer 1'efficacité des programmes là où on pouvait raisonnablement s'y attendre. Bref, il devrait effectuer une vérification de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Cette recommandation ainsi que toutes les autres qui exigeaient des mesures législatives ont été acceptées par le gouvernement et incorporées dans la nouvelle Loi sur le vérificateur général entrée en vigueur le 1er août 1977. L'étendue de l'examen et du mandat du Vérificateur général, afin d'inclure la vérification de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, a un effet énorme sur le travail du Bureau et aura en fin de compte une influence tout aussi considérable sur l'économie, l'efficience et l'efficacité de la gestion des ressources et des fonds publics par le gouvernement et tous les paliers de la Fonction publique.

Vérification intégrée pour le compte du Parlement

1.23 Le chapitre 11 de mon Rapport de 1978 (le 100e Rapport) recommandait que mon Bureau réagisse à l'accroissement de ses responsabilités en vertu de la Loi sur le vérificateur général en adoptant une nouvelle méthode de vérification intégrée pour le compte du Parlement, comprenant cinq éléments représentés par le sigle CADRE. Cette vérification devait se faire de façon constructive sur la base d'un cycle de cinq ans et être coordonnée de façon appropriée avec la vérification interne intégrée au sein du gouvernement. CADRE signifie: C - Contrôles financiers, A - Attestation et autorisation, D - Direction des opérations (vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé), R - Rapports au Parlement, E - Électronique et contrôles. Dans son deuxième rapport déposé le 23 mars 1979, le Comité des comptes publics se prononçait selon la recommandation en faveur de la vérification intégrée. Celle-ci est maintenant mise en application au Bureau de la vérification. Le chapitre 2 de ce Rapport renferme d'autres commentaires sur

l'évolution de la vérification intégrée menée par mon Bureau.

Recommandations-clés non suivies

1.24 Les quatre mesures-clés précitées qui ont été prises au cours des cinq dernières années sont d'une importance primordiale pour le Parlement - et pour le gouvernement - en vue de l'amélioration du contrôle et de la gestion des ressources et des fonds publics. Mon Rapport de 1978 présentait trois recommandations que j'appelais "les trois éléments fondamentaux sous-tendant l'amélioration de la gestion des ressources." Je recommandais fortement que l'on mette sur pied dans chaque ministère ou organisme:

-des systèmes d'information financière bien conçus, fiables, produits à temps et souples servant de centre vital à l'ensemble des systèmes d'information de gestion et pouvant fournir des données financières et des données non financières;

-une structure organisationnelle de gestion financière appropriée et une solide équipe dirigée par des contrôleurs dûment qualifiés; et

-une fonction de vérification interne complète, intégrée et coordonnée qui comprendrait l'évaluation de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des programmes et qui serait dirigée dans chaque ministère par un professionnel hautement qualifié relevant directement du sous-chef.

Nous faisions également rapport en 1976 des résultats de notre importante étude des pratiques de gestion et de contrôle financiers des sociétés de la Couronne et nous présentions 18 recommandations applicables à l'ensemble du gouvernement.

1.25 Voyons maintenant quelles mesures ont été prises à la suite des trois recommandations de 1978 visant l'amélioration de la gestion des ressources et des principales recommandations contenues tant dans notre étude de 1976 sur les sociétés de la Couronne que dans les rapports connexes du Comité des comptes publics.

Amélioration de l'information destinée au Parlement

1.26 Mon Rapport de 1975, fondé sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, critiquait sévèrement la forme et le contenu des renseignements présentés au Parlement dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics. Ce rapport recommandait fortement que le Conseil du Trésor entreprenne une étude afin d'apporter des améliorations substantielles, dont un bon nombre étaient exposées en détail. La conclusion du paragraphe 2.14 de mon Rapport de 1975 se lit comme suit:

"Nous considérons comme particulièrement importante notre proposition d'étudier comment le Budget des dépenses pourrait exposer de façon plus claire au Parlement et au public l'usage prévu des crédits, ainsi que notre proposition qui a pour objet d'assurer que les Comptes publics montrent désormais de façon évidente et logique comment les

fonds ont été dépensés dans la réalité, en regard du Budget. Il n'est pas possible, autrement, de tenir les gestionnaires réellement responsables des énormes attributions financières qui leur ont été imparties."

1.27 En réponse aux recommandations plus précises figurant au paragraphe 10.6 de mon Rapport de 1975, le Secrétaire du Conseil du Trésor écrivait le 21 juin 1976 au président du Comité des comptes publics que:

"Le président du Conseil du Trésor a convenu d'étudier la forme et le contenu du budget dans le but surtout de déterminer ce qu'il y aurait lieu de faire pour améliorer le mouvement de l'information vers les députés."

En l'absence de toute mesure de la part du Conseil du Trésor, j'annonçais dans mon Rapport de 1977, que j'entreprendrais un projet de démonstration pour illustrer les améliorations qui pourraient être apportées à partir des renseignements ministériels existants.

1.28 Conformément à cette promesse, mon Rapport de 1978 montrait en détail les genres de réformes qui pourraient et devraient être faites pour améliorer la qualité de l'information présentée au Parlement chaque année dans le Budget des dépenses (chapitre 6 - 47 pages et Annexe D - 58 pages d'états et de tableaux). Des réformes semblables étaient recommandées au sujet des renseignements fournis par les ministères dans les Comptes publics.

1.29 En février et mars 1979, le Comité des comptes publics consacrait neuf réunions à une étude en profondeur des renseignements et des recommandations contenus au chapitre 6 de mon Rapport de 1978 et faisait rapport de ses constatations et de ses recommandations à la Chambre des communes dans son troisième rapport déposé le 23 mars 1979 (voir Annexe D).

1.30 Le 8 mars 1979, à la suite d'une réunion quelque peu orageuse tenue un mois plus tôt avec le sous-comité du programme et de la procédure du Comité des comptes publics, le Secrétaire du Conseil du Trésor faisait rapport au sous-comité des résultats d'une réunion qu'il avait accepté de tenir avec le Contrôleur général et le Vérificateur général. On s'était mis d'accord pour créer un comité directeur, comprenant le Contrôleur général et le Vérificateur général sous la présidence du Secrétaire, en vue de charger un groupe de travail composé de représentants des deux organismes centraux et de mon Bureau, d'entreprendre la conception d'un système intégré d'information financière et de comptabilité à l'échelle du gouvernement. Le système devait porter sur les dépenses autorisées par le Parlement lors de l'approbation du Budget des dépenses jusqu'à leur comptabilité finale, ministère par ministère, dans les Comptes publics. Ce système devait comprendre des données quantitatives non financières, le cas échéant.

1.31 Dans son troisième rapport, le Comité des comptes publics déclarait:

"5. Votre Comité s'inquiète de ce que le Conseil du Trésor n'ait pas encore fourni les résultats de l'étude qu'il a accepté d'entreprendre en juin 1976. Toutefois, votre Comité se réjouit des engagements pris par le Conseil du Trésor et dont ce dernier a fait rapport au sous-comité du programme et de la procédure, le 8 mars 1979, lesquels engagements figurent en appendice PA-24 au fascicule no 20 des Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des comptes publics. Le Conseil du Trésor s'engageait ainsi à entreprendre la révision de la forme du Budget des dépenses en respectant un échéancier décrit au paragraphe 8 du rapport du Comité. Nous sommes heureux de constater que l'étude qui sera entreprise par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général, avec la participation du Bureau du vérificateur général, portera sur le contenu des comptes publics ainsi que sur les mécanismes visant à assurer l'exactitude des renseignements fournis dans le Budget des dépenses et les comptes publics.

6. Votre Comité estime que la révision de la forme et du contenu du Budget des dépenses en vue de l'amélioration des renseignements destinés au Parlement doit être entreprise immédiatement...

8. Votre Comité recommande:

a)que le Conseil du Trésor procède immédiatement à la préparation d'un budget type pour certains ministères donnés qui figureront au Budget de 1980-1981 et que les députés pourront évaluer à titre individuel et dans le cadre de travaux de comités;

b)que des révisions soient amorcées à l'échelle du gouvernement parallèlement à la présentation du Budget de 1981-1982;

c)que les révisions dont l'incorporation nécessite un travail supplémentaire puissent être effectuées à l'échelle gouvernementale, intégrées au Budget de 1982-1983, ou aussi rapidement que possible après cette date;

d)que des consultations aient lieu entre votre Comité et d'autres comités parlementaires afin d'assurer que les révisions répondent bien aux besoins exprimés;

e)que le Contrôleur général ait directement affaire à la révision du budget;

f)que le Vérificateur général soit consulté dans le cadre de la révision du budget; et

g)que votre Comité soit régulièrement tenu au courant des progrès effectués au sujet de la révision du budget."

1.32 J'étais particulièrement heureux de ces évènements, car ils survenaient après quatre années d'une frustration croissante due au fait que le Secrétariat du Conseil du Trésor tardait à s'occuper de cette question fondamentale après s'être engagé à le faire. Il était

particulièrement important que le Comité des comptes publics ait choisi d'accorder au chapitre 6 la priorité sur les autres questions importantes soulevées dans mon 100e Rapport et ait terminé son rapport, qui comprenait de nombreuses recommandations, juste à temps pour qu'il soit déposé avant la dissolution du Parlement en mars 1979.

1.33 Pour nous préparer à participer à titre de conseiller à ce projet important, si vital à la restauration du contrôle parlementaire des deniers publics, j'ai libéré un vérificateur général adjoint pour qu'il soit, au besoin, entièrement à la disposition du groupe de travail. Je me suis également assuré que le temps d'un sous-vérificateur général, M. Michael Rayner, et de mon conseiller spécial, M. Glenn Ross, de même que mon propre temps seraient à la disposition du comité directeur et du groupe de travail dans toute la mesure nécessaire.

1.34 C'est donc avec une grave déception et une véritable inquiétude que je dois signaler au Parlement que ce projet visant améliorer la qualité de l'information que reçoit le Parlement est presque complètement au point mort, malgré les engagements pris par le Secrétaire du Conseil du Trésor envers le Comité des comptes publics. Le comité directeur ne s'est jamais réuni et le groupe de travail a fonctionné de façon si inconstante que j'ai réaffecté le vérificateur général adjoint qui devait, au départ, l'assister.

1.35 Au début de juillet 1979, lors d'une rencontre avec le président du Conseil du Trésor, l'honorable Sinclair Stevens, C.P., député, j'insistais sur l'importance de ce projet pour le Parlement et pour le gouvernement. C'est la pierre angulaire - peut-être même toute la fondation - du système intégré d'information, de contrôle et de rapports financiers du gouvernement du Canada. Sans cette fondation, il ne saurait y avoir de système valable d'imputabilité financière l'échelle du gouvernement. Il est vraisemblable que les réformes envisagées du système de comité parlementaire annoncées par le gouvernement n'auront guère d'effet sans une information fiable et significative.

1.36 Il est à-propos de citer ici une des nombreuses définitions de l'imputabilité qui sont apparues depuis la création de la Commission Lambert. Cette définition a été donnée par Frederick G. Mosher dans son livre intitulé "The GAO: The Quest for Accountability in American Government". Elle est l'une des plus simples et des meilleures définitions que j'ai trouvées: (traduction)

La clé de l'imputabilité est..., tout simplement l'information - l'ouverture avec laquelle une personne ou un organisme fonctionne ainsi que l'accès à l'information par les personnes de l'extérieur qui sont en mesure d'agir, si nécessaire, et les façons de choisir, de traiter et d'utiliser l'information pertinente.

Il découle de cette définition que l'imputabilité sera directe et efficace là où l'information est fiable et significative. Pour les raisons que j'ai exposées en détail dans cinq Rapports annuels successifs à la Chambre des Communes, il est clair que ni l'un ni

l'autre de ces qualificatifs ne s'applique à l'information financière que reçoit actuellement le Parlement.

1.37 Le fait que l'ancien Secrétaire du Conseil du Trésor ait démissionné et que son successeur n'ait été nommé que récemment n'est pas une raison suffisante pour interrompre cette étude importante. On a perdu presque six précieux mois et beaucoup d'enthousiasme. On m'apprend que la responsabilité de la haute direction de ce projet a dernièrement été transférée au Contrôleur général. J'accueille favorablement cette mesure logique.

1.38 Je recommande très fortement que toute cette question reçoive priorité aux paliers supérieurs du gouvernement. En particulier, je recommande que les ressources professionnelles nécessaires soient mobilisées de tout urgence pour activer et accélérer ce projet vital.

1.39 Je recommande en outre que le Comité des Comptes publics, nouvellement organisé, demande au Contrôleur général de soumettre, dès que possible, un rapport de situation et un plan d'action pour le projet de sorte que l'on sache à quel stade se trouve le projet et que ses plans d'exécution soient publiés afin que mon Bureau et le Comité lui-même puissent en assurer la surveillance et le suivi. Le chapitre 4 de ce Rapport contient des commentaires supplémentaires sur les besoins du Parlement en matière d'information.

Contrôleurs de ministères

1.40 Outre les deux recommandations concernant le Contrôleur général du Canada, mon Rapport de 1976 contenait une troisième recommandation-clé voulant que l'on crée un poste de contrôleur dans chaque ministère, organisme et société de la Couronne et que des personnes compétentes soient nommées à ces postes. Je soulignais que les contrôleurs devraient être les agents financiers supérieurs de leur organisme, relevant directement du sous-chef et fonctionnellement du Contrôleur général. Ils devraient être membres du comité de direction ou de gestion du ministère, posséder des pouvoirs correspondant pleinement à leurs importantes responsabilités et être chargés de veiller à ce que des systèmes entièrement satisfaisants d'information et de contrôle financiers et de gestion soient en place et fonctionnent efficacement dans leur ministère.

1.41 Le paragraphe 10.38 de mon Rapport de 1975 exposait pour la première fois les principales fonctions de ces postes. Le paragraphe 2.17 de mon Rapport de 1976 soulevait de nouveau la question. Le chapitre 8 du Rapport de 1978 était consacré entièrement à la question des contrôleurs de ministères et le chapitre 3 du présent Rapport traite également de ce sujet.

1.42 À la Chambre des communes le 9 décembre 1976, le président du Conseil du Trésor déclarait:

"Trop d'activités de gestion et de contrôle financiers sont confiées à des commis et à des employés qui, souvent, ne possèdent pas la

compétence nécessaire. Bon nombre de ministères et d'organismes n'ont pas encore promu leur principal agent financier au poste qu'il devrait occuper dans la hiérarchie de la gestion pour maintenir ou améliorer les normes d'administration financière...À mon avis,...cette personne devrait rendre compte de l'activité financière non pas par l'entremise d'un autre employé, mais directement, au moins au sous-ministre du ministère, au président du conseil administratif ou au président de la société de la Couronne."

1.43 On a mis énormément de temps à donner suite à cette recommandation majeure, énoncée pour la première fois il y a quatre ans. À l'heure actuelle, peu de personnes, ayant les compétences voulues, ont été nommées contrôleurs de ministères, relevant directement du sous-chef, faisant partie du comité de gestion et s'acquittant substantiellement de toutes les fonctions recommandées pour ces postes.

1.44 Le retard apporté à la nomination des contrôleurs de ministères est compréhensible et peut en effet avoir été justifiable avant la nomination du Contrôleur général entré en fonction le 2 avril 1978. Il est essentiel que le titre de contrôleur soit limité aux personnes dont la nomination est recommandée ou endossée par le Contrôleur général. Mais l'absence de ces fonctionnaires essentiels dans la haute direction des ministères ne peut que retarder le progrès des programmes d'amélioration générale que mon Bureau préconise depuis 1975 et que les principaux ministères sont presque prêts à appliquer grâce aux plans d'action de la PPCG qui ont été acceptés par le Contrôleur général. Il est impératif d'accorder une plus grande attention cette question et de produire des plans d'action nouveau, empreints de créativité, comportant peut-être des échanges de cadres avec le secteur privé pour assurer l'élan nécessaire,

1.45 On ne saurait trop insister sur le fait qu'un contrôleur, comme nous le voyons, est plus qu'un comptable ou qu'un teneur de livres. Le travail comporte beaucoup plus que le simple fait de tenir Compte des affectations de fonds et de s'assurer que les dépenses n'excédent pas les crédits. Une des fonctions les plus importantes du contrôleur est d'être le bras droit du sous-chef pour veiller à ce qu'il y ait en place un bon système d'information permettant de repérer promptement les secteurs qui exigent l'attention de la haute direction. Le système de planification, de contrôles et de rapports financiers constitue naturellement le coeur de ce système d'information de gestion. Le contrôleur est le pivot sur lequel repose tout le système d'information et de contrôle financiers; tout le personnel comptable et financier est responsable devant lui, sur le plan fonctionnel, de l'exécution efficace des fonctions qui lui sont assignées. C'est un membre-clé de la haute direction, particulièrement, comme cela se produit souvent, lorsque le sous-chef, de par ses intérêts et son expérience, se préoccupe davantage d'élaboration de politiques que de gestion générale et de leadership administratif.

1.46 Dans la situation actuelle, où de nombreux ministères ne disposent pas de systèmes d'information de gestion et de rapports

financiers satisfaisants, le contrôleur doit assurer l'élan vital pour la tâche de redéfinition des systèmes et de mise en oeuvre des changements nécessaires. Les résultats du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) réalisé à l'échelle du gouvernement, qui figurent dans mon Rapport de 1978, et ceux de l'Étude de la gestion du coût affectant la paye, qui figurent au chapitre 9 du présent Rapport, montrent clairement que les cadres de tous les niveaux sont en général mal équipés pour garantir que les fonds publics soient dépensés avec économie et efficience et que l'efficacité des programmes fasse l'objet d'une évaluation systématique. Il est donc d'autant plus important de procéder le plus rapidement possible à la nomination de contrôleurs de ministères qui peuvent être d'un précieux secours pour les directeurs généraux de la Fonction publique, les sous-chefs et leurs principaux adjoints en vue de chercher à assurer le maximum d'économie, d'efficience et d'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques.

1.47 La nomination de personnes compétentes aux poste-clés de contrôleurs de ministères et des organismes s'est faite beaucoup trop lentement pour permettre un progrès réel en vue d'assurer la direction des ministères, au gouvernement et au Parlement les renseignements qu'ils doivent avoir pour exercer un contrôle, même minimum, sur la gestion des ressources et des fonds publics. Il faut prévoir des nouvelles mesures empreintes de créativité afin de réaliser ces objectifs dans les limites d'un échéancier raisonnable.

Vérification interne intégrée par le gouvernement pour le gouvernement

1.48 Le chapitre 12 de mon Rapport de 1978 recommandait que le genre de vérification intégrée (y compris la vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé) que j'ai adoptée pour les vérifications faites au nom du Parlement soit utilisée pour la vérification interne à l'échelle du gouvernement. Les vérifications internes devraient être constructives en ce qu'elles devraient fournir à la direction des rapports orientés vers l'action; elles devraient être cycliques, c'est-à-dire porter sur chaque secteur susceptible de vérification selon des échéances qui soient fonction d'un plan pratique et approprié pour chaque ministère; finalement, elles devraient être coordonnées avec la vérification externe faite par notre Bureau. C'est alors que l'on pourra réaliser en vérification l'économie, l'efficience et l'efficacité que l'on attend de tout programme gouvernemental.

1.49 Cette recommandation a été étudiée en détail avec le président du Conseil du Trésor et le Contrôleur général avant la publication de mon Rapport de 1978. Dans sa lettre du 13 octobre 1978, reproduite dans mon Rapport de 1978, le président du Conseil du Trésor se disait d'accord avec le principe de ces recommandations. La mise sur pied d'une vérification interne intégrée a déjà été entreprise dans bon nombre de ministères. Dans d'autres cas, on attend la fin de l'étude PPCG du Contrôleur général. La création de comités de vérification et le renforcement des fonctions de vérification interne dirigée par des agents professionnels expérimentés ayant des responsabilités bien définies, sont des

recommandations majeures de mes Rapports annuels depuis 1975; ces mesures sont décrites plus en détail au chapitre 6 de ce Rapport.

1.50 La vérification interne intégrée constitue un élément essentiel du plan global de gestion et de contrôle financiers et est prioritaire. Il n'y a aucune raison pour qu'on ne puisse disposer rapidement de personnes possédant les compétences professionnelles requises afin d'accélérer l'exécution de ce plan, pourvu que le gouvernement donne les instructions nécessaires et fasse en sorte que des années-personnes et des fonds soient affectés au programme. Je l'incite fortement le faire.

Contrôle et imputabilité des sociétés de la Couronne

1.51 Au cours des dernières années, on a porté une attention croissante aux activités des sociétés de la Couronne. Auparavant, bon nombre de ces sociétés ne recevaient guère de publicité ou ne suscitaient guère d'intérêt au Parlement. Dans mon Rapport de 1976, en me fondant sur les résultats de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers des sociétés de la Couronne (que j'ai effectuée en tant que Vérificateur général du Canada pour le compte du Parlement et non à titre de vérificateur nommé de chacune de ces 27 sociétés), j'ai soumis l'opinion suivante:

"Dans le cas de la plupart des sociétés de la Couronne vérifiés par mon Bureau, la gestion et le contrôle financiers sont faibles et inefficaces. En outre, la coordination et l'orientation provenant des organismes centraux du gouvernement visant les pratiques de gestion et de contrôle financiers n'existent pratiquement pas dans lesdites sociétés."

1.52 Immédiatement après le dépôt de mon Rapport de 1976, on créait la Commission Lambert dont le mandat comprenait l'enquête sur la gestion financière des organismes de la Couronne et l'imputabilité de leurs chefs pour leur administration. En avril 1977, après une étude distincte par le Bureau du Conseil privé, le gouvernement publiait un document contenant ses propositions visant le contrôle, la direction et l'imputabilité des sociétés de la Couronne. Mon Rapport de 1977 contenait des commentaires sur ces propositions en ce qui avait trait à la gestion financière, au contrôle et à la vérification. Le Comité des comptes publics, après avoir étudié mes commentaires de 1976 et de 1977, présentait en avril 1978 son propre rapport complet à la Chambre des communes sur les sociétés de la Couronne. En mars 1979, le rapport de la Commission Lambert présentait un certain nombre de recommandations importantes sur le contrôle et l'imputabilité des sociétés de la Couronne.

1.53 Après l'étude intensive de ce sujet complexe par divers organismes depuis quatre ans, le moment est venu de s'occuper des problèmes qui ont été découverts et de les résoudre. Le chapitre 8 de ce Rapport résume la position de mon Bureau sur les questions touchant la gestion financière, le contrôle et la vérification des sociétés de la Couronne. Il est destiné à aider les parlementaires dans l'étude de la législation à venir sur les sociétés de la Couronne. Il reflète

les discussions continues des trois dernières années entre des fonctionnaires supérieurs de mon Bureau et les membres du groupe de travail interministériel du gouvernement chargé de donner des conseils sur l'élaboration des propositions législatives. Deux des nombreuses questions traitées au chapitre 8 appellent des commentaires particuliers. La première a trait aux dispositions de vérification applicables aux sociétés de la Couronne et la seconde, à la nécessité d'une orientation de la part des organismes centraux quant aux normes fondamentales de la gestion et du contrôle financiers.

1.54 Vérification intégrée visant les sociétés de la Couronne. Conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et de la Loi sur le vérificateur général, mon Bureau a entrepris des vérifications cycliques intégrées dans un certain nombre de sociétés de la Couronne, utilisant la méthode à cinq éléments (CADRE) décrite plus haut. L'élément A (Attestation et autorisation) doit naturellement se faire chaque année pour que puisse être exprimée l'opinion exigée des vérificateurs sur les états financiers de chaque société. Les quatre autres éléments de la vérification intégrée sont entrepris sur une base cyclique, tout comme dans le cas des ministères et organismes: C (Contrôles financiers); D (Direction des opérations vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé); R (Rapports aux directeurs et aux actionnaires); et E (Électronique et contrôles).

1.55 Une des questions soulevées à propos de l'application de la vérification intégrée aux sociétés de la Couronne consiste à savoir si la société dépend, entièrement ou en partie, des deniers publics. On a fait valoir que les sociétés financièrement indépendantes ne devraient pas être soumises à des vérifications intégrées. Je suis fermement d'avis que le succès commercial d'une société au cours d'une année ou d'une série d'années ne devrait pas déterminer si elle devrait faire l'objet d'une vérification intégrée au nom des actionnaires réels - les contribuables canadiens. Il n'existe guère de sociétés de la Couronne dont l'objectif central ou la raison d'être soit la rentabilité. La question-clé est la propriété. Le Parlement, qui représente les contribuables canadiens, a le droit et le devoir de s'assurer que les sociétés de la Couronne sont comptables de la réalisation des objectifs liés à la politique du gouvernement. Parce que ces objectifs se mesurent rarement en termes de rentabilité, l'examen du rendement financier seulement ne constitue pas un fondement suffisant pour l'évaluation de la performance. La vérification intégrée peut assurer un degré suffisant d'imputabilité pour les sociétés de la Couronne sans mettre en danger leur indépendance par rapport au Parlement. Pour les sociétés qui appartiennent entièrement au gouvernement, la vérification intégrée, telle que définie au chapitre 11 de mon Rapport de 1978 et appuyée par le Comité des comptes publics dans son second rapport en date du 23 mars 1979, devrait être obligatoire.

1.56 Le chapitre 8 de ce Rapport signale que six sociétés de la Couronne, considérées comme des organismes culturels, seront étudiées par un comité parlementaire conjoint afin de déterminer quels contrôles devraient s'appliquer dans leur cas. Entre temps, elles

continueront d'être régies par les lois existantes plutôt que par la nouvelle loi sur les sociétés de la Couronne. Je crois fermement qu'il est possible d'établir un système approprié de contrôle de gestion et d'imputabilité sans nuire aux décisions relatives aux programmes ou à l'intégrité de la vocation artistique de ces organismes culturels. Ces six organismes culturels dépendent tous sans contredit des deniers publics et, à ce titre, ont besoin des contrôles financiers et de gestion proposés pour les autres sociétés de la Couronne financées par les contribuables. Je m'opposerais à l'exemption de sociétés particulières, pour quelque motif que ce soit, des contrôles et de l'imputabilité qu'exigent leur appartenance au public et leur niveau de financement public. Faisant partie intégrante du processus d'imputabilité au Parlement, ces organismes culturels devraient être soumis aux mêmes exigences de vérification intégrée que les autres sociétés de la Couronne appartenant entièrement au gouvernement. Les exempter des contrôles appropriés, plus particulièrement des garanties indépendantes que fournit la vérification intégrée - qui ne nuit en rien à l'autonomie en matière de politique et de gestion - serait renier le principe d'imputabilité.

1.57 Il y a une différence importante entre faire rapport sur les vérifications intégrées des sociétés de la Couronne et faire rapport sur les vérifications intégrées des ministères et organismes en vertu de la Loi sur le vérificateur général. L'article 77 de la Loi sur l'administration financière expose les exigences en matière de rapports auxquelles doivent se soumettre les vérificateurs des sociétés de la Couronne. Elles sont les mêmes, que le vérificateur soit le Vérificateur général du Canada ou une firme de comptables privée. L'article 77 exige que le vérificateur fasse rapport à l'actionnaire (le ministre responsable) sur certaines questions précises et également sur toute question qui, à son avis, devrait être portée à l'attention de la Chambre des communes. Je crois que les articles relatifs aux rapports de vérification dans le projet de loi sur les sociétés de la Couronne stipuleront également qu'il doit être fait rapport au ministre responsable et, si le vérificateur le juge nécessaire, à la Chambre des communes.

1.58 En s'acquittant de ses devoirs en matière de rapports, le vérificateur devrait tout d'abord Communiquer les résultats de sa vérification intégrée à la direction et au comité de vérification du conseil d'administration. Ensuite, un résumé des questions les plus importantes devrait être présenté au conseil d'administration de la société. Finalement, compte tenu de l'indépendance que le Parlement entend maintenir entre lui-même et la société, le vérificateur devrait étudier soigneusement la question de savoir si certaines de ses constatations ainsi que les mesures prises (ou leur absence) à la suite de recommandations importantes ont suffisamment d'importance pour être signalées au ministre, ou à toute autre autorité désignée, pour être par la suite présentées à la Chambre des communes. Nous suivrons de près ces pratiques en matière de rapports dans le cas des sociétés de la Couronne dont je suis le vérificateur et les vérificateurs des autres sociétés de la Couronne devraient faire de même. Conformément à la demande du Comité des comptes publics, mon Bureau est à la disposition des vérificateurs, du secteur privé, des

sociétés de la Couronne pour fins de consultation sur les pratiques de vérification et de rapports.

1.59 Direction fournie aux sociétés de la Couronne quant aux normes fondamentales de gestion, de contrôle et de rapports financiers. Mon Rapport de 1976 et les Rapports subséquents recommandaient qu'un organisme central, soit le Bureau du contrôleur général, soit chargé de publier des normes fondamentales de gestion, de contrôle et de rapports financiers à l'intention des conseils d'administration, des cadres supérieurs et des vérificateurs des sociétés de la Couronne. Il s'agirait d'encourager l'uniformité dans l'application de normes minimales nécessaires afin que les fonds et les ressources publics confiés aux sociétés soient adéquatement contrôlés et qu'il existe des systèmes satisfaisants de gestion, de contrôle et de rapports financiers.

1.60 Les recommandations de la Commission Lambert ne vont pas dans le même sens. La Commission a tendance à insister sur l'indépendance existant entre une société de la Couronne et son actionnaire et se fie beaucoup aux conseils d'administration pour assurer des pratiques satisfaisantes de gestion, de contrôle et de rapports financiers. Là où les actionnaires réels sont en fait les contribuables du Canada et là où des deniers et des ressources publics sont en cause, je crois toujours fermement que le gouvernement doit disposer des moyens d'assurer la protection de l'intérêt public. Je ne vois pas comment l'autonomie d'une société en matière de politique ou d'exploitation pourrait être entravée ou affaiblie si le Contrôleur général publiait des normes minimales de gestion, de contrôle et de rapports financiers. Au contraire, je suis convaincu que les cadres supérieurs, les comités de vérification et les administrateurs des sociétés de la Couronne accueilleraient favorablement ces directives et ces normes. Un avantage important serait qu'ils auraient le droit de recevoir de la part de leurs vérificateurs l'assurance que ces normes et directives minimales sont observées. Je crois savoir que le gouvernement étudiera encore cette question dans le cadre de son étude des propositions de contrôles législatifs et administratifs touchant les sociétés de la Couronne.

Plan d'action pour la 31e législature

1.61 Je vais maintenant traiter des questions de gestion générale découlant tant des travaux de la Commission Lambert et du Comité d'Avignon que de mes propres observations des six dernières années, étayées par, les résultats des quinze études d'envergure gouvernementale et des centaines d'études de ministères et d'organismes effectuées par mon Bureau au cours de cette période. Les propositions que l'on trouvera plus loin quant à l'amélioration de la gestion et de la productivité, de même que les recommandations-clés décrites dans les sections précédentes et visant à améliorer l'information destinée au Parlement, à renforcer les fonctions d'administration financière et de vérification interne des ministères et à assurer l'imputabilité des sociétés de la couronne, constituent ce que je crois être les éléments-clés d'un plan d'action à suivre au cours de la nouvelle législature afin de commencer à restauré la

confiance du public dans les procédés de gestion générale du gouvernement.

Gestion centrale des ressources humaines

1.62 Le rapport du Comité d'Avignon a traité de cette question. Le rapport de la Commission Lambert lui a donné également une attention particulière. Dans chaque cas on a recommandé que le gouvernement, plus précisément le Conseil du Trésor, ait l'entière responsabilité de diriger la gestion des ressources humaines dans tout le gouvernement et que le rôle de la Commission de la Fonction publique soit redéfini afin que l'on puisse atteindre cet objectif. À mon avis, cette recommandation est très valable et pleinement compatible avec les efforts faits par mon Bureau au cours des cinq dernières années en vue de créer un rôle plus efficace, dans la structure du gouvernement, pour la gestion et le contrôle financiers des deniers publics et des ressources matérielles. Essentiellement, et le Comité d'Avignon et la Commission Lambert recommandent la création d'un bureau pour la gestion des ressources humaines, bureau qui soit parallèle et compatible dans ses grandes lignes avec le Bureau du contrôleur général et qui ait, dans le domaine du personnel, des responsabilités et des liens hiérarchiques comparables à ceux du Contrôleur général dans le domaine de la gestion financière. Ceci est logique. On ne peut raisonnablement tenir le gouvernement pleinement responsable, comme on le devrait, de sa gestion des ressources les plus importantes de toutes, les ressources humaines, s'il partage la responsabilité avec un organisme du Parlement. On aurait une situation analogue si le Vérificateur général était également le Contrôleur général: la situation serait impossible et intenable tant pour le gouvernement et le Parlement que pour ce haut fonctionnaire.

Gestion générale dans la Fonction publique

1.63 Mon Rapport de 1978, tout en commentant les résultats du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) réalisé à l'échelle du gouvernement, faisait état de mon opinion selon laquelle le manque de considération pour l'économie et l'efficience était très répandu dans les opérations du gouvernement et que l'on n'accordait pas l'importance voulue à déterminer si les programmes coûtant plusieurs millions de dollars répondaient aux intentions du Parlement. Je disais également que nos constatations ne constituent pas une accusation contre les fonctionnaires pour la gestion inefficace des fonds publics et des ressources, puisque leur mandat n'était pas clair et leur formation n'était pas suffisante. Les rapports Lambert et d'Avignon confirment également que la gestion économique, efficiente et efficace des fonds et des ressources publics n'a pas constitué une partie importante du mandat habituel de la plupart des gestionnaires de la Fonction publique. De plus, la plupart des gestionnaires n'ont pas reçu de formation satisfaisante dans la mise en application des principes inhérents à la bonne gestion des affaires.

1.64 Le problème se complique davantage du fait que, généralement, les gestionnaires n'ont pas reçu les outils pour faire

le travail. Mon Rapport de 1978 ainsi que le présent chapitre signalent trois de ces outils: des systèmes d'information et de gestion financières améliorés, des contrôleurs de ministères et une vérification interne intégrée. Selon les rapports Lambert et d'Avignon, un quatrième outil serait d'avoir un gestionnaire des activités portant sur les ressources humaines, dont le rang et les responsabilités fonctionnels seraient comparables à ceux du contrôleur du ministère. Il reste la question du mandat, à laquelle il faut ajouter l'évaluation de la performance en termes de capacité de gestion ainsi que le système de récompenses pour la bonne gestion et de sanctions pour la mauvaise gestion, choses qui n'ont guère existé jusqu'ici.

1.65 Il serait présomptueux et redondant de ma part de m'étendre plus longuement sur ces sujets si ce n'est pour les reconnaître, à l'instant des rapports Lambert et d'Avignon, comme vitaux pour l'efficacité de la gestion générale. Il semble appartenir au gouvernement, à l'échelon le plus élevé, de redéfinir précisément ce qu'il attend de chaque gestionnaire, à commencer par le sous-chef, en termes de capacité de gestion et d'imputabilité pour les résultats, y compris la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Cette précision deviendrait partie intégrante de la philosophie de la gestion, des échelons supérieurs aux échelons inférieurs de toute la Fonction publique; elle amènerait inévitablement un changement d'attitude.

1.66 Le chapitre 9 de ce Rapport signale qu'en 1977-1978, environ $170 millions ont été dépensés pour des programmes officiels de formation ailleurs qu'au lieu même de travail. En comparaison, on a dépensé très peu d'argent pour des cours de formation en gestion des affaires et particulièrement en gestion générale. Comme le recommande le Comité d'Avignon, on devrait s'occuper au plus tôt de cet aspect des fonctions des gestionnaires à tous les niveaux jusqu'à celui de sous-chef inclusivement. Il n'existe pas de solution miracle toute prête; des méthodes nouvelles et empreintes de créativité sont donc essentielles pour donner suite au thème de mon Rapport de 1978, "aidons les gestionnaires à assumer leur rôle". Ce thème se distingue de celui de la Commission Glassco "laisser la gestion aux gestionnaires" et de celui de la Commission Lambert "imposer la gestion aux gestionnaires". Je suis néanmoins d'accord avec ces deux principes; les trois sont compatibles et se complètent.

1.67 Par le passé, les ministères ne se sont pas beaucoup servis du Programme de permutation des cadres pour le perfectionnement des gestionnaires. Ce programme est peut-être plus approprié pour des organismes professionnels comme mon propre Bureau que pour les cadres des secteurs public et privé. Il est certain que son utilisation dans notre Bureau a donné d'excellents résultats et que cela est maintenant devenu une caractéristique de nos activités. Une approche concertée visant à explorer et à exploiter ce programme précieux pour aider à perfectionner les capacités de gestion des fonctionnaires et à exposer les cadres du secteur privé aux problèmes inhérents à la gestion dans la Fonction publique pourrait s'avérer à l'avantage des deux parties.

1.68 Dans le cadre d'un tel programme, il serait peut-être possible de créer des groupes nationaux de cadres supérieurs du monde des affaires et des professions libérales du secteur privé. On leur demanderait de faire partie, à titre d'experts, de commissions ou de comités consultatifs créés afin de conseiller les ministères sur la gestion des fonds et des ressources publics. Leur mandat ne s'étendrait pas aux domaines des politiques; ils s'occuperaient expressément de la fonction de gestion des ressources. Plus précisément, les personnes s'acquittant des responsabilités de gestion dans les secteurs public et privé pourraient tirer partie - de même que les organisations auxquelles elles appartiennent - d'une mise en application élargie du Programme de permutation des cadres de la Commission de la Fonction publique.

1.69 Je n'essaie pas de dire que la gestion est toujours bonne dans le secteur privé et toujours mauvaise dans le secteur public. C'est peut-être une croyance commune, mais je n'y souscris pas. Ce que je veux dire, c'est que dans le secteur privé, les sanctions pour la mauvaise gestion sont sévères tant pour les sociétés que pour les particuliers: la faillite dans le cas d'une société et la perte de l'emploi dans le cas d'un particulier. Il n'existe pas de telles sanctions dans le secteur public, pas plus pour les unités organisationnelles que pour les gestionnaires. D'autre part, une gestion de qualité exceptionnelle dans le secteur privé rapporte des récompenses substantielles, autant pour la société concernée que pour l'individu. Dans le secteur public, une gestion exceptionnelle, ou même une bonne gestion, n'entraîne aucune récompense importante. Il semble donc raisonnable d'emprunter au secteur privé, au moins pour des périodes de temps limité, cette expérience qui caractérise la bonne gestion et les bons gestionnaires. On devrait également donner aux fonctionnaires manifestant de bonnes aptitudes pour la gestion, des chances égales d'acquérir de l'expérience dans des postes de gestion dans un milieu d'affaires. Il faudrait viser surtout a donné aux fonctionnaires une expérience qui ferait d'eux des gestionnaires hiérarchiques rompus aux techniques de planification et de contrôle financiers du secteur privé.

1.70 La Fonction publique rejette d'habitude de telles idées en donnant comme explication que les objectifs du gouvernement sont différents de ceux du monde des affaires et que toute tentative de les rapprocher est inévitablement vouée à l'échec. De plus, quiconque avance de telles idées est généralement considéré comme un idéaliste naïf et peu pratique. Après six années au service de l'État, au cours desquelles j'ai pu observer minutieusement l'administration du gouvernement d'assez près et sur une assez vaste échelle, je ne saurais être d'accord avec cette idée. Au contraire, je suis plus que jamais convaincu qu'il n'y a aucune raison qui empêche l'application à toute une variété de services gouvernementaux des principes et des méthodes bien connues et établis depuis longtemps qui assurent l'économie, l'efficience et l'efficacité dans la gestion des affaires. Naturellement, il ne serait pas possible de les mettre en application avec succès sans y être déterminé. Le leadership et la motivation doivent venir des paliers les plus élevés du gouvernement. Et ce genre de leadership dynamique doit avoir l'appui entier et

inconditionnel des cadres supérieurs, soutenu par les plans, les compétences, les ressources et la détermination d'obtenir de tels résultats pour nos employeurs - les contribuables du Canada.

1.71 Je suis convaincu que des méthodes originales et empreintes de créativité sont essentielles pour former et perfectionner des cadres généraux et intermédiaires efficaces dans la Fonction publique. 11 est possible de relever un tel défi si, dans tout le gouvernement, on en est convaincu, et cela partir des plus hauts échelons. Des résultats spectaculaires sont possibles si les ressources nécessaires sont déployées efficacement et utilisées habilement.

Accroissement des pouvoirs et de l'imputabilité des sous-chefs

1.72 Depuis 1931, date à laquelle le gouvernement a concentré la plupart des fonctions de gestion et de contrôle financiers, les études telles que celles des commissions Glassco et Lambert ont proposé l'accroissement des pouvoirs des sous-chefs afin qu'ils puissent être tenus responsables des opérations de leur ministère. Selon la Commission Lambert "c'est en se fondant sur la nature administrative clairement définie des pouvoirs des sous-chefs, qu'il s'agisse de pouvoirs délégués, directement conférés ou reconnus implicitement par la législation, que l'on pourra déterminer clairement leur rôle de gestionnaire et leur responsabilité". Le Rapport, ajoute que "les sous-ministres doivent exercer les pouvoirs qui leur sont délégués en matière d'organisation, de politique du personnel et de fonctionnement du ministère afin de s'assurer que l'on tire le maximum des ressources mises en oeuvre".

1.73 La Commission Lambert reconnaissait que les sous-chefs devaient être tenus responsables d'une façon systématique et uniforme de leur gestion et de leur administration des programmes. À cette fin, elle proposait que les sous-chefs soient désignés "chefs d'administration" de leur ministère et qu'ils soient susceptibles d'être appelés devant le Comité des comptes publics afin de rendre compte de leur administration. La Commission Lambert proposait que les sous-chefs, en qualité de "chefs d'administration", mettent au point les plans et les objectifs de performance du ministère et que ceux-ci servent à assurer leurs réalisations.

1.74 Toutes ces propositions sont valables, mais elles ne seront applicables que si les sous-chefs ont le pouvoir et les outils nécessaires leur permettant d'être tenus responsables. La Commission Lambert notait que "l'autorité des sous-chefs en matière de gestion du personnel est moins grande que dans tout autre domaine". Elle concluait également que les sous-chefs manquaient souvent des outils nécessaires pour s'acquitter avec succès de leurs fonctions. Si l'on veut apporter des améliorations marquées en gestion des ressources, les sous-chefs doivent avoir une plus grande liberté dans le choix de leurs subalternes qui occuperont des postes-clés. Ils ont besoin de l'aide des organismes centraux et de celle de leurs propres groupes des finances, du personnel et de la vérification interne pour mettre au point l'information et les systèmes nécessaires à une gestion efficace. Ils doivent aussi chercher à développer un sens aigu de

l'imputabilité liée à leurs fonctions de gestionnaires, sens qui résulte d'un processus d'évaluation rigoureux mais suivi de leur rendement personnel et de croire que leurs niveaux de rémunération correspondent à la fois à leurs responsabilités et à leurs réalisations.

Amélioration de la productivité

1.75 Au seuil des années 80, nous devons faire face à une nouvelle attitude vis-à-vis de la dépense des fonds publics. Les augmentations massives des dépenses gouvernementales, alimentées par une économie prospère dans les années 60 et au début des années 70, ne peuvent plus être maintenues. Les difficultés économiques ont obligé les Canadiens à examiner de plus près les dépenses gouvernementales et les contribuables donnent aux gouvernements un message très clair, exigeant une juste valeur en contrepartie de l'argent dépense. Ceci se traduit dans les politiques du nouveau Cabinet fédéral visant à éliminer les dépenses inutiles et dans une déclaration de l'ancien premier ministre à l'occasion d'un discours à la nation l'an dernier. Ce qu'il faut, disait alors M. Trudeau, c'est "obtenir plus pour moins", ce qui m'a semblé signifier de meilleurs résultats à un coût moindre.

1.76 Le chapitre 9 contient peut-être le signe le plus sérieux de la gestion inadéquate des ressources humaines du point de vue de l'économie et de l'efficience: il signale les résultats de sondages de mesure de performance chez quelque 50,000 employés des niveaux 1 à 4 du groupe des commis aux écritures et aux règlements dans tout le gouvernement. Nos sondages, effectués conformément à des normes et à des méthodes reconnues, démontrent une efficience moyenne de 60.8 pour cent. On accepte généralement que, là où la performance peut être mesurée, 80 pour cent constitue pour un groupe le minimum acceptable. Pour confirmer ceci, nous avons fait un sondage auprès de 87 entreprises. La moyenne de performance attendue des employés de bureau était de 89.9 pour cent alors que la performance moyenne réelle s'établissait à 87.7 pour cent.

1.77 L'an dernier, nous faisions les commentaires suivants sur les résultats de notre étude des systèmes de mesure de l'efficience:

"Lors de notre examen des 16 systèmes de mesure de la performance qui regroupent 100,000 années-hommes réparties dans 12 ministères, deux systèmes seulement nous ont apparu satisfaisants. La plupart des systèmes étudiés n'ont pas constitué un élément important dans le processus de gestion de programme. En général, les systèmes ne répondaient pas aux besoins de renseignements du gestionnaire des opérations qui doit prendre les décisions quotidiennes nécessaires au contrôle de la productivité."

Nous ajoutions:

"Dans la plupart des opérations que nous avons vérifiées, la gestion ne connaissait ni le niveau réel du rendement, ni la mesure dans laquelle il pouvait être augmenté. Dans la plupart des situations où

l'effectif est nombreux, on ne déployait pas les efforts suffisants pour augmenter la productivité."

En outre, suite à notre vérification des systèmes de planification de la main-d'oeuvre, cette année, nous faisons au chapitre 9 le commentaire suivant:

"La direction ne disposait pas, en général, des moyens de s'assurer que les ressources humaines étaient du nombre et de la catégorie requis pour assurer l'exécution efficiente des programmes gouvernementaux."

1.78 Ces évaluations des niveaux actuels de productivité soulèvent une question importante: si c'est la politique du gouvernement de veiller ce que les employés reçoivent un juste salaire pour une journée de travail, la politique tant de la direction que des employés ne devrait-elle pas être de fournir en retour à l'employeur (en fait, le contribuable) une "juste" journée de travail?

1.79 Nous avons tenté de mesurer l'importance de nos constatations portant sur le niveau de productivité du groupe choisi pour les sondages de 1979 qui donnaient un résultat moyen de 60.8 pour cent. Selon un niveau minimum d'efficience acceptable de 80 pour cent, l'écart représente une économie possible de ressources de 24 pour cent pour la même production ou une augmentation possible de production de 32 pour cent à partir des mêmes ressources. Si ces résultats sont représentatifs de ce groupe et s'il était possible d'atteindre le niveau minimum acceptable d'efficience de 80 pour cent, le travail actuellement exécuté par 50,000 employés pourrait l'être par 38,000. En d'autres termes, ces 50,000 employés pourraient faire le travail de 66,000 employés si seulement le niveau d'efficience était porté au niveau minimum raisonnable.

1.80 Cette seule étude relativement complète et rigoureuse laisse entrevoir une économie possible d'environ $170 millions dans les coûts directs de rémunération, simplement en haussant la productivité au niveau de la norme minimum acceptable. Si nous ajoutions les coûts indirects, ce chiffre passerait probablement à plus de $200 millions. Dans ce seul secteur, qui représente environ un septième de la Fonction publique, nous parlons d'une amélioration des coûts pouvant atteindre $35 par année par contribuable canadien; ce n'est pas là une somme négligeable, même en temps d'inflation. Si cette situation reflète l'ensemble du gouvernement - ce qui est probable - elle porte à réflexion. À mon avis, ce genre de problème doit être traité de façon constructive au palier le plus élevé du gouvernement et aboutir un plan d'action intégré pour la gestion générale.

1.81 Il ne s'agit pas uniquement des résultats d'un seul sondage de performance. Il s'agit plutôt du principe complet d'adopter des méthodes de gestion saines et éprouvées pour les activités du gouvernement partout où cela est raisonnable. À mon avis, on ne saurait trop insister sur le fait que le gouvernement, à partir du niveau du Cabinet, est le mieux placé pour entreprendre des mesures positives et de grande envergure qui permettront à la Fonction

publique du Canada de jouir des mêmes prérogatives et des mêmes ressources que le secteur privé dans l'exercice d'une gestion saine, économique, efficiente et efficace des ressources.

1.82 J'incite le gouvernement, surtout les échelons les plus élevés, à adopter un plan d'action constructif et coordonné afin de résoudre les questions fondamentales soulevées par les études exhaustives et intensives effectuées par la Commission Lambert, le Comité d'Avignon et mon Bureau.

Rôle du Bureau du vérificateur général

1.83 Je voudrais maintenant souligner comment le Bureau du vérificateur général peut servir plus efficacement le Parlement et les contribuables du Canada à l'avenir.

Fondation canadienne de la vérification intégrée

1.84 Un des principaux thèmes de mon dernier rapport au Parlement était la présentation de la vérification intégrée, décrite plus tôt dans ce chapitre, vérification qui doit être effectuée sur une base cyclique de façon constructive et coordonnée. Pour marquer la centième année du Bureau, une conférence du centenaire s'est déroulée à Ottawa en décembre 1978 sous le thème "Vérification intégrée - Planification en vue du Siècle II". Le point de mire de la vérification intégrée, selon nous, est l'évaluation de la direction des opérations, c'est-à-dire, la vérification de la valeur reçue en contrepartie à l'argent dépensé. Au Canada, ce concept découle directement du rapport et des recommandations du Comité Wilson, rapport déposé en 1975 à la Chambre des communes. Ce rapport est non seulement à l'origine de la Loi sur le vérificateur général au niveau fédéral pour tout le Canada, mais il est aussi le fondement de mesures législatives pour plusieurs provinces. Dans les autres provinces où une législation en ce sens n'a pas encore été adoptée, les vérificateurs s'inspirent en général, lorsque c'est possible, des lignes directrices générales exposées dans le Rapport Wilson.

1.85 Depuis 1974, mon Bureau s'efforce de mettre au point ce que nous appelons maintenant la vérification intégrée; nous avons consacré beaucoup de ressources professionnelles importantes tant au perfectionnement de la méthodologie qu'à la formation de notre personnel professionnel en vue de la mise en application de ces nouvelles techniques. Il nous semble tout à fait convenable maintenant de partager cette méthodologie ainsi que les programmes de formation connexes avec nos homologues Canadiens du niveau provincial. Il faut nous rappeler qu'à toutes fins utiles ce sont les mêmes contribuables qui paient à la fois pour notre travail et le leur. Les vérificateurs parlementaires des provinces et moi-même nous rencontrons chaque année depuis 1973 afin de partager nos connaissances des questions professionnelles et afin de coordonner nos ressources en vue de participer au perfectionnement du personnel. Il était donc logique et naturel que nous nous entendions en décembre 1978 pour collaborer, dans toute la mesure du possible, tant à la méthodologie de la vérification intégrée qu'aux programmes connexes de

perfectionnement professionnel pour nos bureaux et notre personnel.

1.86 En 1978, le Comité spécial pour l'examen du rôle du vérificateur (Comité Adams) de l'Institut canadien des comptables agréés approuvait la vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé pour les experts-comptables du secteur public qui effectuent la vérification des organismes gouvernementaux et des autres organismes financés à même les deniers publics. De nombreux cabinets d'experts-comptables du secteur privé occupent de la vérification des sociétés de la Couronne tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial d'un bout à l'autre du Canada. Au fur et à mesure que les avantages de la vérification de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé seront mieux connus, les universités, les hôpitaux et les oeuvres de charité, de même que les municipalités, les commissions scolaires, etc., insisteront vraisemblablement sur ce genre de vérification. Il est donc tout à fait naturel que les cabinets privés d'experts-comptables et d'experts-conseils, ainsi que les groupes de vérification interne, s'intéressent de très près à la méthodologie de la vérification intégrée, méthodologie en évolution continue et à laquelle nous nous sommes si vivement intéresses dans le secteur public au niveau fédéral.

1.87 En décembre 1978, au cours de nos discussions portant sur un programme conjoint pour la mise au point de la vérification intégrée, mes collègues des provinces ont convenu que nous devrions inviter tous les organismes intéressés effectuant la vérification des secteurs public et privé à se joindre à nous dans une entreprise coopérative, sans but lucratif, orienté vers la recherche et le perfectionnement professionnel. En collaboration avec les cadres supérieurs de cabinets d'experts-comptables et de cabinets d'experts-conseils en gestion, nous avons commencé la planification d'une telle entreprise, calquée, dans une certaine mesure, sur la structure de l'Association canadienne d'études fiscales fondée, il y a plus de 30 ans, sous les auspices de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés. Cette association a contribué, avec un très grand succès, à la recherche fondamentale et appliquée dans le domaine fiscal et a constitué, avec le même succès, un lieu d'échange pour les finalistes. Notre Bureau jouant un rôle de coordonnateur, les plans de base sont déjà bien établis en prévision de la création d'ici quelques mois, de la Fondation canadienne de la vérification intégrée.

1.88 Le Contrôleur général du Canada, qui est responsable de la coordination de la vérification interne dans l'ensemble du gouvernement fédéral, a toujours été tenu au courant de ces développements et il prévoit que son Bureau se joindra aux autres organismes intéressés à parrainer la fondation. Afin de nous acquitter de notre mandat du Parlement, nous devons continuer à élaborer la méthodologie de la vérification intégrée et former notre personnel professionnel afin de mettre cette dernière en application. Il est évidemment logique de partager le travail, les coûts et les avantages avec les autres organismes intéressés. Nous jouons le rôle de chef de file dans la mise en application de cette nouvelle méthode de vérification du secteur public mise à la disposition des

vérificateurs publics et privés des gouvernements et d'autres organismes financés à même les deniers publics. Il est important et agréable de constater que nous recevons dans cette entreprise le soutien et l'encouragement continus et intéressés de l'Institut canadien des comptables agréés.

Activités internationales

1.89 Le Canada a été membre du Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies pendant 24 des 34 années qui se sont écoulées depuis la création des Nations Unies. En 1980, le Canada terminera son quatrième mandat triennal consécutif et, pour appliquer quelque peu tardivement le principe de rotation, il a été décidé, avec l'approbation du gouvernement, que le Canada ne devrait pas se représenter à l'expiration de son présent mandat l'an prochain.

1.90 En 1976, en collaboration avec deux autres pays qui étaient alors membres du Comité des commissaires aux comptes, la Colombie et le Pakistan, le Canada a contribué à l'introduction de réformes importantes dans l'organisation de la vérification et dans les pratiques de vérification. Mentionnons notamment l'instauration de la vérification systématique, le lancement des premières études intégrées de gestion et de contrôle financiers ainsi que la création d'un Comité des opérations de vérification, où chacun des trois Etats membres est représenté et dont le président agit comme directeur général de la vérification externe. Un vérificateur général adjoint du Canada occupe le poste de président du Comité des opérations de vérification et agit à titre de directeur général de la vérification externe des Nations Unies depuis 1976.

1.91 En 1979, le Canada présentait plusieurs nouvelles recommandations visant à renforcer d'avantage la fonction de vérification externe des Nations Unies. Cette initiative a été présentée en octobre 1979 à la Cinquième commission des Nations Unies, qui étudie les questions administratives et financières, par l'ambassadeur du Canada et chef de la mission permanente du Canada aux Nations Unies, M. William H. Barton. Voici les principales recommandations:

-un accroissement du nombre de membres faisant partie du Comité des commissaires aux comptes, qui se compose actuellement de trois membres, et une modification de son rôle pour en faire le Comité de vérification des Nations Unies;

-la création du poste de Vérificateur général des Nations Unies, doté de l'indépendance et des pouvoirs nécessaires; le titulaire serait nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Comité des commissaires aux comptes; et

-la direction, par le Vérificateur général des Nations Unies, d'une équipe centrale de vérificateurs professionnels expérimentés, complétée au besoin par des spécialistes engagés à contrat; cette équipe servirait de noyau pour la formation de candidats provenant de pays en voie de développement qui deviendraient un jour les chefs de

l'administration financière et de la vérification gouvernementale dans leurs pays.

Après étude par les comités appropriés des Nations Unies et par le Secrétaire général, cette initiative canadienne sera de nouveau examinée par l'Assemblée générale en 1981.

1.92 Entre temps, le Canada annonçait un plan pour mettre des bourses d'études à la disposition de candidats qualifiés en provenance des pays en voie de développement, afin qu'ils reçoivent une formation au Canada dans notre Bureau ou, éventuellement, dans les bureaux des vérificateurs parlementaires provinciaux, sous les auspices de la Fondation canadienne de la vérification intégrée. Les programmes d'aide actuels fourniront jusqu'à $500,000 par année en bourses d'études pour une période de cinq ans.

Intégration des ressources de vérIfication du secteur privé et du secteur public

1.93 En 1974, il est devenu manifeste qu'il fallait procéder à une évaluation de la qualité des systèmes de gestion et de contrôle financiers à l'échelle du gouvernement. Cette étude était nécessaire afin de donner au Parlement, pour la première fois, une opinion quant à savoir si les mesures et les procédés en vigueur étaient adéquats pour contrôler les deniers publics. En outre, l'évaluation devait aussi permettre de déterminer les ressources professionnelles nécessaires au Bureau de la vérification pour introduire la vérification systématique.

1.94 Une évaluation d'une telle envergure dépassait nettement la capacité interne du Bureau et ses capacités professionnelles. On a donc demandé aux principaux cabinets d'experts-comptables du Canada de mettre à notre disposition les services d'associés et de gestionnaires en vertu du Programme de permutation des cadres. Pour aider à réaliser cette évaluation, 38 associés et gestionnaires de 19 cabinets, d'experts-comptables se sont joints, pour environ 18 mois, à un même nombre de professionnels du bureau de la vérification afin de participer à l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (ÉGCF).

1.95 Cette intégration des ressources professionnelles du Bureau de la vérification avec celles des cabinets privés d'experts-comptables et d'experts-conseils a été tellement efficace et couronnée de succès que le programme est devenu partie intégrante de nos opérations.

1.96 Depuis 1974, des équipes semblables de professionnels ont conduit trois autres grandes études à l'échelle du gouvernement de même que de nombreux projets Plus restreints. Les membres du personnel des cabinets privés d'experts-comptables et d'experts-conseils en gestion ont été soit prêtés au Bureau en vertu du Programme de permutation des cadres pour des périodes de un à deux ans, soit engagés en vertu de contrats à court terme. Plus de 500 professionnels représentant au-delà de 50 cabinets, de même qu'un certain nombre de particuliers, ont participé à ces projets.

1.97 Cette méthode est une démonstration pratique, dans le domaine professionnel, de la politique annoncée par le précédent gouvernement en 1975 en vue d'encourager le partage des programmes gouvernementaux avec les sociétés du secteur privé lorsque la chose est pratique et économique; cette politique est d'ailleurs conforme aux programmes qu'a annoncés le gouvernement actuel. Au cours des dernières années, de 30 à 35 pour cent des dépenses du Bureau de la vérification se rapportaient aux services de professionnels du secteur privé, que ce soit en vertu du Programme de permutation des cadres ou en vertu de dispositions contractuelles à court terme.

1.98 Il semble que l'intégration des ressources professionnelles du secteur public à celles du secteur privé pour la vérification législative, telle que nous l'avons décrite, soit unique tant au Canada qu'ailleurs. Sans l'emploi des ressources professionnelles extérieures à l'échelle et sur la base utilisées, il aurait été très difficile, excessivement dispendieux et, en fait, pratiquement impossible d'effectuer les études de grande envergure à l'échelle gouvernementale qui ont modifié de façon radicale l'organisation et les méthodes de vérification du Bureau de la vérification, afin qu'il puisse relever les défis présentés par le Parlement dans la nouvelle Loi sur le vérificateur général.

1.99 Ce programme a été la source d'avantages importants, aussi bien tangibles qu'intangibles:

-Le personnel professionnel du Bureau de la vérification a participé à des efforts collectifs avec des gens compétents provenant de cabinets d'experts-comptables et a retiré un avantage professionnel de cette association.

-Plus de 500 associés et membres du personnel de cabinets d'experts-comptables et d'experts-conseils en gestion du Canada ont parfait leurs connaissances et leur compétence professionnelle en acquérant une expérience de la vérification du secteur public et une connaissance directe des rouages de l'administration publique.

-Le Bureau de la vérification a obtenu, à l'échelle nationale, les services de personnes hautement compétentes auxquels il n'aurait pas pu avoir recours et dont il n'aurait pas eu nécessairement besoin en permanence.

-Cette association semble considérablement plus économique, efficiente et efficace qu'une bureaucratie permanente de même taille présentant un éventail comparable de compétences.

Service aux comités parlementaires

1.100 Le gouvernement a annoncé son intention d'introduire des réformes dans l'organisation et le travail des comités parlementaires. Par le passé, on s'est souvent interrogé sur la nature des moyens de recherche et des autres formes d'aide qui pourraient être remises à la disposition des comités parlementaires pour accroître l'efficacité de

leur travail. Certaines questions m'ont été adressées ainsi qu'à mes collègues sur la façon dont les ressources de notre Bureau pourraient être utilisées afin d'aider le Comité des comptes publics, et peut-être d'autres comités parlementaires, en assurant des évaluations indépendantes de données financières et de renseignements connexes là où des enquêtes spéciales de nature financière sont indiquées.

1.101 À mon avis, il n'appartient pas au Vérificateur général de faire des recommandations directes à cet égard. Conformément à l'usage en vigueur au Bureau et à la façon dont nous interprétons notre mandat, nous sommes heureux de recevoir, de la part des parlementaires, des renseignements sur des questions ou des situations qui, à leur avis, méritent une enquête. Nous donnons toujours suite à ces questions, et, si les circonstances le justifient, les résultats figurent dans notre prochain Rapport annuel. L'article 8 de la Loi sur le vérificateur général prévoit maintenant que, dans un cas de nature pressante ou urgente, le Vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. Cette clause n'a pas encore été utilisée.

1.102 Dans ses délibérations sur le rôle de ses comités, la Chambre des communes voudra peut-être étudier dans quelle mesure, le cas échéant, les ressources professionnelles du Bureau du vérificateur général pourraient ou devraient être utilisées à la demande d'un comité parlementaire, soit pour fournir des conseils financiers d'experts en tant qu'organisme indépendant du Parlement ou pour mener des enquêtes ou des études à la demande expresse d'un comité. À cet égard, il peut être à-propos de signaler que l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général se lit comme suit:

"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."

Sans doute, si la chose était jugée souhaitable, on pourrait envisager d'apporter une modification à la Loi pour permettre d'étendre les pouvoirs dont dispose actuellement le gouverneur en conseil, dans des circonstances spéciales, à un comité permanent ou spécial du Parlement, ou à la Chambre des communes elle-même si la question était très importante. Je tiens à souligner que je ne recommande aucune mesure précise, mais que je soulève simplement la question pour fins d'étude. Si l'on donne suite à cette question, il est évident qu'il faudra prendre soin de ne risquer, en aucune façon, de nuire à l'indépendance et à l'impartialité qui sont essentielles à notre Bureau pour nous permettre de servir efficacement le Parlement.

Conclusion

1.103 Aujourd'hui, plus que jamais depuis les six années que je suis Vérificateur général, il existe une atmosphère d'espoir et d'attente que la grave érosion du contrôle du Parlement sur les

deniers publics puisse enfin être arrêtée et le contrôle restauré. Avec le nouveau Parlement, il y a un nouveau Comité des comptes publics et avec le nouveau gouvernement, un nouveau Conseil du Trésor. Pour aider le Conseil du Trésor, il y a maintenant le Bureau du contrôleur général, créé en 1978 en réponse aux profondes inquiétudes et aux principales recommandations figurant dans mon Rapport de 1976. En outre, au moment où débute la 31e législature, deux grands rapports traitant de la gestion et de l'imputabilité en matière de ressources humaines et financières du gouvernement ont été rendus publics: le Rapport Lambert et le Rapport d'Avignon.

1.104 L'occasion se présente maintenant de rétablir clairement la chaîne de l'imputabilité: depuis le Parlement, en passant par le gouvernement, les niveaux supérieurs de la Fonction publique et jusqu'aux paliers les plus bas où s'exerce la responsabilité en matière de gestion. Il existe un besoin pressant de leadership innovateur aux paliers supérieurs du gouvernement en vue d'élaborer et d'appliquer un plan d'ensemble permettant d'assurer une gestion générale économique, efficiente et efficace des fonctionnaires, des fonds publics et des ressources matérielles confiées au gouvernement par le Parlement - et au Parlement par les contribuables.

1.105 Au cours de la prochaine année, j'atteindrai l'âge de la retraite obligatoire prévu par la Loi sur le vérificateur général. Il semblait donc à-propos de présenter, dans mon dernier Rapport annuel à la Chambre des communes, un inventaire des principales questions et recommandations avancées par mon Bureau au cours des six dernières années - particulièrement celles pour lesquelles on n'a pas encore pris des mesures correctives ou celles dont le progrès a été marqué par une lenteur décevante. Quelque prometteuse que soit la situation actuelle, je continue d'éprouver de fortes craintes que le contrôle des deniers publics par le nouveau Parlement ne soit, au mieux, fragile. Sans des mesures fortes, bien planifiées et coordonnées de la part du Parlement, du Comité des comptes publics, du nouveau gouvernement, du Conseil du Trésor et du Contrôleur général, les espoirs et les attentes actuels des Canadiens ne sauraient se réaliser. J'espère que cet inventaire et le programme des mesures à venir aidera le 31e Parlement et son Comité des comptes publics à décider de leur orientation quant aux problèmes de gestion des ressources, de contrôle et d'évaluation au cours des années 80.

1.106 Mon mandat se terminant dans quelques mois, je tiens à dire publiquement que le fait de travailler, même seulement quelques années, au service de mes concitoyens a été pour moi une expérience extrêmement enrichissante. C'est une expérience que je recommande fortement à mes concitoyens qui auraient une occasion semblable de servir l'État ou peut-être de faire une seconde carrière, comme dans mon cas. L'expérience qui a été, de loin, la plus intéressante et la plus enrichissante de toutes, a été ma participation, même modeste, au processus parlementaire canadien; j'ai pu observer les parlementaires et m'associer à eux alors qu'ils travaillaient à faire fonctionner ce système parlementaire - et à le faire mieux fonctionner.

2

VÉRIFICATION INTÉGRÉE POUR LE COMPTE DU PARLEMENT

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	2.1	43
Imputabilité et vérification	2.2	43
Attestation de l'information	2.3	43
Amélioration de l'information communiquée	2.4	44
Information présentée directement au Parlement par le Vérificateur général	2.5	44
Nouvelle méthode de vérification	2.7	44
Vérification intégrée	2.9	45
Vérification constructive	2.10	45
Vérification coordonnée	2.11	46
Rapports cycliques	2.12	46
Planification de la vérification	2.15	46
Connaissance de 1'entité à vérifier	2.16	47
Détermination des liens d'imputabilité importants	2.17	47
Identification des systèmes clés de gestion	2.19	47
Précision des critères de vérification	2.20	48
Établissement d'un plan de vérification	2.23	48
Mise en oeuvre de la vérification	2.26	49
Évaluation et sondage des contrôles	2.27	49
Détermination des effets et précision des causes	2.28	50
Élaboration des conclusions et formulation des recommandations	2.29	50
Rapports de vérification	2.30	50
Revue avec la direction	2.31	50
Rapport au Parlement	2.32	50
Poursuite du perfectionnement		
Méthodologie et pratiques	2.33	51
Perfectionnement professionnel	2.34	51
Autres développements	2.37	52
Inventaire à l'intention du Parlement	2.39	52
Établissement des critères de vérification	2.41	53
Évaluation des progrès du gouvernement	2.42	53

VÉRIFICATION INTÉGRÉE POUR LE COMPTE DU PARLEMENT

Introduction

2.1 Dans le Rapport de l'an dernier, nous avons exposé les grandes lignes de la vérification intégrée, nouvelle méthode de vérification effectuée pour le Compte du Parlement. Ce chapitre explique davantage comment la vérification intégrée permet au Bureau d'atteindre ses objectifs et décrit la planification et la mise en oeuvre des vérifications ainsi que nos rapports de vérification. Nous y avons aussi inclus des commentaires sur la poursuite du perfectionnement de cette méthode de vérification. Nous croyons que cet aperçu permettra au Parlement, au gouvernement et au public de mieux comprendre et de mieux interpréter les rapports de vérification intégrée.

2.2 Imputabilité et vérification. L'imputabilité est la question principale du contrôle des deniers publics. C'est l'obligation de répondre d'une responsabilité qui a été déléguée ou conférée. La vérification est un processus ajouté aux liens d'imputabilité, qui permet de garantir que les renseignements sont divulgués correctement et présentés fidèlement. Nous nous intéressons surtout à l'obligation qu'a le gouvernement de répondre au Parlement de sa gestion des ressources et des deniers publics. Notre objectif est d'aider le Parlement à juger si les deniers publics confiés au gouvernement ont été utilisés aux fins pour lesquelles ils avaient été affectés, s'ils ont été protégés, si on en a dûment rendu compte et si leur gestion répondait aux normes d'économie, d'efficience et d'efficacité. Le travail du Bureau se divise en trois parties:

-attester la justesse de l'information que le gouvernement transmet au Parlement;

-aider le Parlement à prendre des mesures visant à obtenir du gouvernement une meilleure information; et

-faire directement rapport au Parlement sur les questions importantes en conformité avec les exigences de la Loi sur le vérificateur général.

2.3 Attestation de l'information. Traditionnellement, la production de rapports financiers était considérée comme un des principaux moyens d'obliger les gestionnaires à rendre compte de leur administration et de leur performance. Le rôle du vérificateur est d'ajouter à la crédibilité de l'information fournie. En plus de ses autres tâches, le Vérificateur général effectue ce travail pour le gouvernement du Canada. Il exprime une opinion et fait des observations sur l'information présentée dans les états financiers du gouvernement du Canada. Il vérifie également les états financiers d'un certain nombre de sociétés de la Couronne et d'autres entités appartenant au gouvernement et en fait rapport. Dans ces cas, le Vérificateur général agit en toute indépendance et son rôle est d'indiquer au Parlement que l'information qui lui est fournie est divulguée de manière appropriée et présentée avec justesse.

2.4 Amélioration de l'information communiquée. Nous avons indiqué, dans nos Rapports annuels, que l'information communiquée au Parlement n'était pas de qualité suffisante ni pour la prise des décisions ni pour rendre Compte de l'administration et de la performance. Le chapitre 4 souligne le besoin d'améliorer l'information financière et non financière divulguée dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics de manière à permettre au Parlement d'évaluer plus efficacement la performance du gouvernement. Les rapports de vérification intégrée présentés dans les chapitres 12 à 17 comprennent des parties qui traitent des rapports présentés au Parlement.

2.5 Information présentée directement au Parlement par le Vérificateur général. La Loi sur le vérificateur général exige de ce dernier qu'il signale tout sujet qui, à son avis, est d'une importance et d'une nature telles qu'il doit être porté a l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté ce qui suit: les rapports et le contrôle sur les ressources publiques étaient insuffisants; des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées; des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie et à l'efficience; des procédés satisfaisants n'ont pas été établis pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

2.6 Nous employons deux méthodes pour nous acquitter de notre responsabilité envers le Parlement. En premier lieu, nous effectuons des études spéciales ou des études s'appliquant à l'ensemble du gouvernement concernant certains aspects particuliers de la gestion des ressources. Les chapitres 9 et 10, par exemple, se rapportent à des études de ce genre, le premier traitant de l'étude de la gestion du coût affectant la paye et le second de l'étude des télécommunications. En second lieu, nous effectuons des vérifications intégrées de certains ministères et organismes afin de permettre l'évaluation de leur gestion des ressources et de la manière dont ils administrent les deniers publics. Les rapports sur les vérifications intégrées de cette année font l'objet des chapitres 12 à 17 de ce Rapport.

Nouvelle méthode de vérification

2.7 Notre Rapport de 1978 décrivait la vérification intégrée comme étant une nouvelle méthode adoptée par le Bureau qui a grandement évolué en fonction du travail accompli au cours des cinq années précédentes. Dès 1973, le Bureau a mis sur pied une série d'études importantes s'appliquant à l'ensemble du gouvernement; chacune d'elles portait sur un domaine clé des contrôles financiers et des contrôles de gestion, et visait plus particulièrement les politiques, les systèmes et les procédés établis par les organismes centraux. Ces études ont permis de jeter les bases de la nouvelle méthode de vérification.

2.8 En 1977, le Vérificateur général s'est vu confier par le Parlement, en vertu de la nouvelle Loi sur le vérificateur général, un

mandat élargi nécessitant une plus grande portée de la vérification et une méthode pratique, fondée sur les systèmes. Les compétences, les méthodes fondées sur les systèmes, ainsi que les critères utilisés auparavant dans les études portant sur l'ensemble du gouvernement ont été réunis dans ce que nous avons appelé la vérification intégrée des ministères, des organismes et des sociétés de la Couronne. Outre qu'elle est intégrée, notre approche de vérification est constructive, coordonnée et cyclique.

2.9 Vérification intégrée. Contrairement aux études s'appliquant à l'ensemble du gouvernement, l'objectif de la nouvelle méthode de vérification est de fournir au Parlement une information complète sur chacun des ministères et organismes, en ce qui concerne leur gestion des deniers publics et des autres ressources. Pour bien faire comprendre aux membres de notre Bureau, aux gestionnaires du gouvernement et aux parlementaires, les domaines englobés dans la portée de la vérification intégrée et les compétences de vérification correspondantes nécessaires, nous avons adopté l'acronyme CADRE. Voici les cinq éléments qui, réunis, forment une vérification intégrée:

-Contrôles financiers - une évaluation des contrôles exercés à l'égard des recettes, des dépenses, de l'actif et du passif, y compris l'organisation de la fonction financière et sa situation dans la structure générale de la direction; des qualités du personnel financier et de son aptitude à répondre aux besoins de l'organisation; de la pertinence des systèmes et procédés comptables; de la pertinence et de la justesse des systèmes de budgétisation et de rapports financiers.

-Attestation et autorisation - l'expression d'une opinion sur les états financiers et la vérification des autorisations parlementaires et gouvernementales des dépenses.

-Direction des opérations - une évaluation du système d'information et de contrôles de gestion, y compris les fonctions de vérification interne, d'évaluation et de revue, afin de s'assurer que l'on a tenu compte de l'économie et de l'efficience et lorsque cela est possible, que des procédés adéquats servant à évaluer l'efficacité des programmes et à en faire rapport sont en vigueur et fonctionnent adéquatement. Bref, c'est une vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé.

-Rapports au Parlement - une évaluation de la nature, du contenu, de la justesse, de la fiabilité et de la production en temps voulu des renseignements financiers et des renseignements non financiers connexes contenus dans les rapports présentés au Parlement. Les principaux rapports officiels présentés au Parlement sont le Budget des dépenses, les Comptes publics et le Rapport annuel du Vérificateur général.

-Électronique et contrôles - une évaluation des contrôles exercés sur l'information financière et autre information traitée par les ordinateurs et des contrôles de gestion visant l'utilisation des

ressources connexes aux ordinateurs.

2.10 Vérification constructive. Comme elle est fondée sur les systèmes, la vérification intégrée permet de formuler des recommandations constructives pour le Parlement et permet à l'organisme vérifié de prendre des mesures correctives.

Elle ne se limite pas à des cas isolés d'opérations irrégulières, mais permet plutôt au vérificateur d'attirer l'attention sur certaines lacunes fondamentales dans les contrôles financiers, les contrôles de gestion et les procédés de rapport. Elle suggère également des directions vers lesquelles les améliorations devraient s'orienter. Nous incluons également, dans notre Rapport, les réponses des ministères et organismes qui ont fait l'objet d'une vérification intégrée, leur permettant ainsi d'exprimer leurs commentaires sur nos constatations et nos recommandations et de faire connaître les mesures qu'ils prévoient prendre. Les recommandations et les réponses des ministères servent de base à un suivi par le Parlement en vue de vérifier si les mesures correctives ont bien été prises.

2.11 Vérification coordonnée. Le Rapport de 1978 portait un jugement sévère sur la vérification au sein du gouvernement. Toutefois, le gouvernement prend actuellement des mesures qui devraient permettre d'améliorer la vérification interne. Le chapitre 6 décrit les principaux problèmes et les mesures prises par le gouvernement. L'idéal serait que notre Bureau puisse se fier au travail des vérificateurs internes de la Fonction publique. Dans les situations où nous serions convaincus que la portée et la qualité de leur travail sont appropriées et suffisantes, nous pourrions coordonner notre travail avec le leur. Si la vérification interne et la vérification externe étaient coordonnées et si nous pouvions nous fier au travail de vérification interne effectué, on obtiendrait une plus grande valeur en contrepartie de l'argent dépensé pour la vérification.

2.12 Rapports cycliques. La lumière de notre expérience, les rapports de vérification intégrée seront le produit d'un travail de vérification s'échelonnant sur plusieurs années. Cependant, les questions importantes seront toujours communiquées de façon opportune au Parlement. Nous croyons que ce plan cyclique laissera aux gestionnaires du gouvernement un temps raisonnable pour prendre les mesures correctives, permettra au Parlement de faire des études plus efficaces et contribuera à une meilleure utilisation du personnel de vérification.

2.13 Dans son deuxième rapport à la Chambre des Communes, déposé le 23 mars 1979, le Comité permanent des Comptes publics a endossé notre méthode de vérification.

2.14 Les trois phases de la vérification intégrée, soit la planification, la mise en oeuvre et la production des rapports, sont exposées dans les paragraphes qui suivent. Nos commentaires ne constituent qu'un aperçu général afin d'aider les lecteurs de nos Rapports à comprendre le processus de vérification intégrée et la

façon dont nous établissons nos conclusions et nos recommandations. Nous décrivons ce processus comme en étant un qui renferme des étapes distinctes et consécutives, mais en fait, de nombreuses étapes se recoupent et doivent être considérées tout au long de la vérification.

Planification de la vérification

2.15 La planification de la vérification intégrée consiste à déterminer les objectifs de vérification et les ressources nécessaires afin d'assurer que la vérification porte sur les fonctions et les procédés les plus importants de l'organisme. Elle comporte les étapes suivantes:

-connaissance de l'entité à vérifier;

-détermination des liens d'imputabilité importants;

-identification des systèmes-clés de gestion;

-précision des critères de vérification; et

-établissement d'un plan de vérification.

2.16 Connaissance de l'entité à vérifier. L'entité à vérifier peut être un organisme du gouvernement ou une partie de celui-ci. Le vérificateur doit très bien comprendre les programmes administrés par l'organisme et évaluer les problèmes et les restrictions auxquels celui-ci doit faire face. Par conséquent, la première étape du processus de vérification est de comprendre le milieu social, économique et politique qui influe sur l'entité à vérifier et, par la suite, de comprendre son organisation et ses opérations. Afin d'aider les lecteurs qui ne connaissent pas l'organisme vérifie, chaque chapitre portant sur une vérification intégrée comprend un bref expose de l'historique et de la structure organisationnelle de l'entité à vérifier, de même que de la nature et de l'envergure de ses programmes et de ses opérations.

2.17 Détermination des liens d'imputabilité importants. Nous nous intéressons d'abord à la façon dont l'entité à vérifier administre les deniers publics et les ressources. Étant donné que la direction s'acquitte des responsabilités qui lui ont été conférées par le Parlement, nous devons établir quelles sont ces responsabilités et de quelle façon la direction les a traduites en objectifs de performance.

2.18 Au chapitre 15, nous donnons un exemple de "modèle d'imputabilité" de programme qui pourrait figurer dans le Budget des dépenses afin de faire connaître aux parlementaires, les responsabilités d'un ministère ou d'un organisme à l'égard d'un programme. Nous avons mis au point cet instrument de vérification afin de nous aider à comprendre les principes fondamentaux de l'imputabilité des programmes à l'égard du Parlement. Ce modèle est également utilisé au cours de la vérification pour préciser dans quelle mesure il est possible et nécessaire d'évaluer l'efficacité des

programmes et d'en faire rapport et dans quelle mesure les procédés d'évaluation et de rapports sont satisfaisants. Le modèle permet en outre de déterminer les systèmes financiers et les systèmes de gestion nécessaires pour étayer l'imputabilité.

2.19 Identification des systèmes-clés de gestion. La prochaine étape de la phase de planification de la vérification consiste à identifier les processus et procédés de gestion clés qui ont été établis en vue de permettre à l'entité à vérifier de s'acquitter de ses responsabilités et d'en faire rapport. Par exemple, au chapitre 15, nous exposons les procédés et les contrôles servant à l'application des taxes, puisqu'il s'agit là d'éléments essentiels du fonctionnement du ministère du Revenu national, Douanes et Accise. Notre vérification du ministère de l'Environnement, dont il est question au chapitre 14, a surtout porté sur les contrôles de gestion dans les secteurs de la réglementation ainsi que de la recherche et du développement. En ce qui concerne la vérification du ministère des Travaux publics, dont le rapport est présenté au chapitre 16, nous avons examiné les systèmes de planification, d'établissement des budgets et de contrôle de l'exploitation ainsi que leurs liens avec le rôle et les objectifs du Ministère.

2.20 Précision des critères de vérification. En ce qui nous concerne, les critères de vérification sont définis comme étant des normes raisonnables pouvant servir à évaluer les contrôles financiers et les contrôles de gestion, ainsi que les systèmes de production de rapports. Ces critères devraient être utiles non seulement à notre Bureau, mais également au Parlement et aux gestionnaires supérieurs du gouvernement. Pour les gestionnaires supérieurs du gouvernement, ces critères constituent les normes à partir desquelles leurs systèmes et leurs procédés sont jugés et leur fournissent les éléments de base qui leur permettront d'élaborer ou d'évaluer leurs propres procédés de gestion. En ce qui a trait au Parlement, les critères de vérification lui fournissent d'utiles points de repère pour évaluer la gestion des fonds et des autres ressources par le gouvernement.

2.21 Définir les critères de vérification et obtenir l'unanimité quant à leur valeur n'est pas tâche facile. Certains documents, comme les textes de loi, les directives et lignes directrices du gouvernement et les publications récentes faisant autorité dans le domaine énoncent tous clairement des critères. Sans critères précis, le vérificateur doit faire appel à son jugement professionnel et à ses connaissances pour élaborer des critères applicables à des situations particulières. La norme fondamentale est ce qu'une personne raisonnable et bien informée peut attendre du gouvernement dans les circonstances.

2.22 Lorsque le gouvernement a établi des normes de gestion que nous jugeons convenables, nous les utilisons dans nos vérifications. Lorsque nous jugeons ces normes inappropriées, nous suggérons des moyens de les améliorer. S'il n'y a pas de normes, nous élaborons des critères, compte tenu des circonstances. Lors de notre examen du processus de réglementation du ministère de l'Environnement, nous avons élabore des critères de vérification dans les domaines suivants:

détermination des objectifs, identification et classement des problèmes de pollution, élaboration de règlements et de lignes directrices pour lutter contre la pollution, mise en vigueur et application de mesures de lutte contre la pollution ainsi que la mesure de l'efficacité des programmes et la préparation de rapports à ce sujet. Les critères ont été élaborés à partir d'un modèle conçu de manière à tenir compte des éléments fondamentaux du processus de réglementation ce que nous tentons de faire pour l'avenir, c'est d'établir des critères formulés de façon simple qui pourraient s'appliquer à une variété de situations de vérification.

2.23 Établissement d'un plan de vérification. La dernière étape de la phase de planification consiste à établir un plan de vérification qui:

-précise la portée de la vérification en termes de projets afin de s'attaquer aux questions importantes susceptibles d'intéresser le Parlement;

-détermine les besoins en ressources, y compris les compétences spéciales nécessaires; et

-établit les budgets de temps et les dates limites.

2.24 La portée d'une vérification intégrée doit être assez vaste pour permettre de tirer des conclusions utiles au sujet de la gestion des ressources et de l'administration financière. Dans chaque rapport sur un ministère ou sur un organisme, nous décrivons la portée de la vérification de manière à indiquer au lecteur ce qui a été vérifié et, lorsque cela est important, ce qui n'a pas été vérifié.

2.25 Il faut habituellement faire appel à diverses compétences pour effectuer les travaux prévus par le plan de vérification. La nature de l'entité à vérifier et la portée de la vérification dictent les compétences particulières auxquelles il faut faire appel. Par exemple, lors de la vérification du ministère des Approvisionnements et Services - Administration des Services - dont il est rendu compte au chapitre 17, l'équipe de vérification comprenait, outre des vérificateurs financiers, un expert-conseil ayant de l'expérience en matière de planification et de contrôle, un spécialiste de la vérification informatique pour l'examen des contrôles de gestion sur le traitement électronique des données, un spécialiste de la gestion des ressources humaines pour l'examen des questions relatives à la gestion du coût affectant la paye et un ingénieur des méthodes pour l'examen de la mesure de l'efficience.

Mise en oeuvre de la vérification

2.26 La mise en oeuvre de la vérification constitue vraiment le travail de vérification. C'est une application des techniques bien établies de vérification des systèmes, c'est-à-dire:

-évaluation et sondage des contrôles;

-détermination des effets et précision des causes; et

-élaboration des conclusions et formulation des recommandations.

2.27 Évaluation et sondage des contrôles. Après avoir déterminé, au cours de la phase de planification de la vérification, les objectifs de programme de l'organisme, ses processus et procédés en vue d'atteindre ces objectifs ainsi que les critères ou les normes à partir desquels les procédés et les contrôles de gestion peuvent être évalués, nous cherchons alors à identifier les contrôles du système. Lorsqu'il existe des procédés de contrôle, nous effectuons des sondages pour vérifier s'ils fonctionnent comme ils le devraient.

2.28 Détermination des effets et précision des causes. Lorsque nous découvrons, après examen, que les procédés de contrôle ne sont pas satisfaisants ou qu'ils ne fonctionnent pas, nous effectuons des sondages en profondeur en vue de déterminer les effets de ces lacunes. Nous essayons également de découvrir les raisons de ces faiblesses, de façon à pouvoir formuler des recommandations utiles. L'information figurant dans les chapitres sur les ministères et sur les organismes provient en grande partie de cette étape du processus de vérification. Des exemples ou des cas sont cités, non comme une fin en soi, mais comme preuves à l'appui de nos constatations ayant trait aux systèmes non satisfaisants.

2.29 Élaboration des conclusions et formulation des recommandations. L'étape finale de la phase de mise en oeuvre consiste à tirer des conclusions à partir de nos constatations détaillées et de nos analyses. Nos recommandations sont conçues de façon à servir de guides pour les mesures à prendre. Elles ont pour but de suggérer les améliorations à apporter plutôt que d'indiquer de manière précise la façon de s'y prendre. Une partie de chaque chapitre consacré à un ministère ou organisme comprend un sommaire de nos conclusions et de nos recommandations.

Rapports de vérification

2.30 La rédaction du rapport constitue la phase finale du processus de vérification. Il s'agit de faire rapport à la haute direction de même qu'au Parlement des résultats de nos vérifications.

2.31 Revue avec la direction. Avant de présenter les résultats d'une vérification intégrée au Parlement, nous en discutons avec les gestionnaires supérieurs de l'entité vérifiée. Un des buts de cette revue est de s'assurer que les constatations sont exactes et bien comprises et de connaître les réactions de la direction à nos conclusions et recommandations. Un autre but est de faire ressortir l'aspect constructif de la vérification. Pour qu'une vérification soit constructive, elle doit être plus qu'une liste des irrégularités et des lacunes mais elle doit fournir à la direction des recommandations concrètes, présentées par écrit, en vue d'apporter des améliorations.

2.32 Rapport au Parlement. En dernier lieu, un sommaire des

questions importantes qui doivent être portées à l'attention du Parlement figure dans notre Rapport annuel. Les chapitres 12 à 17 de ce Rapport sont des exemples de rapports devant permettre au Parlement de juger de la qualité de la gestion des ressources et de l'administration financière d'un ministère ou d'un organisme. On y trouve également nos recommandations visant l'amélioration des systèmes ainsi que les réponses de la direction à ces dernières. Ces réponses sont reproduites pour informer le Parlement des opinions et des plans d'action du ministère ou de l'organisme.

Poursuite du perfectionnement

2.33 Méthodologie et pratiques. L'élaboration de la méthodologie et des pratiques de vérification intégrée a progressé au Bureau de façon substantielle depuis que cette idée a été présentée l'an dernier. Les six rapports sur des ministères et sur des organismes qui figurent dans le Rapport de cette année, bien qu'ils n'illustrent pas entièrement la fin que nous poursuivons, donnent une bonne idée de la direction que nous avons choisie. Ces expériences ont enrichi nos connaissances. Nous en sommes rendus à normaliser notre méthode de vérification et à élaborer de nouvelles techniques de vérification. Des mesures ont été prises en vue d'élaborer pour les secteurs que nous avons vérifiés des critères de vérification cohérents et pouvant être généralement acceptés. Comme nous l'indiquons au chapitre 8 de ce Rapport, nous avons formé un groupe "expérimental" spécial de sociétés de la Couronne, que nous étudions afin d'élaborer une méthodologie de vérification intégrée spécialisée pour de telles sociétés de la Couronne. Toutefois, il reste beaucoup à faire si nous voulons nous assurer que nos vérifications intégrées répondent aux besoins du Parlement en matière d'information utile et fournissent aux gestionnaires de l'État des suggestions objectives et constructives visant l'amélioration des systèmes et précédés financiers et de gestion.

2.34 Perfectionnement professionnel. Les programmes d'éducation permanente occupent une place importante au sein des activités des organismes de professionnels à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. Notre Bureau a consacré beaucoup de temps et d'efforts au perfectionnement professionnel au cours des quelques dernières années. D'ailleurs, la vérification intégrée pose des défis nouveaux et difficiles qu'il nous faut relever rapidement et avec efficience.

2.35 Nous avons élaboré, au cours de la dernière année, un programme d'orientation sur la vérification intégrée destiné à en faire connaître les concepts et les techniques. La Conférence du centenaire du Bureau du vérificateur général, qui a eu lieu en décembre 1978, a constitué une première étape. Cette conférence de deux jours avait pour thème: "Vérification intégrée - Planification en vue du siècle II". En plus des hauts fonctionnaires du Bureau, y étaient présents plusieurs parlementaires, des hauts fonctionnaires, les vérificateurs législatifs provinciaux, des membres d'institutions d'enseignement, des membres de cabinets d'experts-comptables et d'experts-conseils et un certain nombre d'invités de marque de l'étranger. Quelques mois plus tard, une séance d'orientation sur la

vérification intégrée, comportant des éléments des délibérations de la Conférence, a été présentée aux membres du Bureau qui n'avaient pu assister à la Conférence du centenaire.

2.36 Au cours de l'été de 1979, nous avons élaboré un programme global de formation, d'une durée de deux ans, à l'intention du personnel supérieur de vérification. Le programme doit être présenté au début de l'automne. Ce programme englobe un grand nombre d'activités, par exemple des cours magistraux, des séances planifiées de formation en cours d'emploi et des programmes d'études individuelles. Il est destiné aux membres de notre personnel à qui est confiée la direction de vérifications intégrées, y compris environ 40 associés et directeurs principaux de cabinets d'experts-comptables et d'experts-conseils qui se sont joints récemment au Bureau, en vertu du Programme de permutation des Cadres de la Commission de la Fonction publique, en vue de contribuer au perfectionnement de la vérification intégrée. Des programmes de formation pour le personnel des autres niveaux sont en voie d'élaboration.

2.37 Autres développements. La vérification intégrée telle qu'utilisée par notre Bureau a suscité de l'intérêt partout au Canada et à l'étranger. Depuis quelques années, le Bureau a travaillé en collaboration avec un groupe de conseillers principaux provenant de cabinets d'experts-comptables et d'experts-conseils du secteur privé. Le Vérificateur général a également eu des contacts réguliers et suivis avec des vérificateurs législatifs provinciaux. Comme nous l'indiquons plus en détails au chapitre 11, les conseillers principaux et les vérificateurs législatifs se sont dits d'accord pour former un groupe d'étude chargé de créer une fondation de la vérification intégrée qui aurait pour objectif de promouvoir le développement de la vérification intégrée. D'ici la création de cette fondation, le groupe d'étude servira de forum pour échanger des idées, de point central de collecte et de diffusion de l'information sur la vérification intégrée et de centre d'élaboration des programmes de formation. En ce qui concerne le perfectionnement de notre méthodologie et de nos pratiques de vérification intégrée, le Bureau de la vérification participera à ces entreprises conjointes qui lui seront également profitables.

2.38 Les organismes comptables professionnels au Canada ont également reconnu les avantages et la nécessité de la vérification intégrée. Par exemple, un comité spécial de l'Institut canadien des comptables agrées, chargé d'étudier le rôle du vérificateur, a suggéré en 1978 qu'il serait utile, à tous les niveaux de gouvernement, d'élargir la vérification traditionnelle de manière à y inclure une vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Ce comité suggérait également qu'à la longue, la vérification intégrée soit étendue aux autres organismes financés à même les deniers publics.

Inventaire à l'intention du Parlement

2.39 Les cinq chapitres qui suivent abordent deux sujets importants pour le Parlement: ils résument le travail d'évaluation

des contrôles sur la gestion des ressources effectue au cours des cinq dernières années, par notre Bureau et par d'autres, notamment la Commission Lambert et le gouvernement lui-même, et les critères de base sur lesquels les parlementaires peuvent fonder leurs études des processus de gestion du gouvernement.

2.40 Nous croyons que ces chapitres rédigés à partir des cinq principaux éléments de la vérification intégrée seront utiles aux députés, en particulier aux nouveaux députés. Comme nous l'avons déjà expliqué, les critères de vérification élaborés jusqu'à maintenant sont des normes raisonnables à l'aide desquelles les contrôles de gestion et les systèmes de rapports peuvent être évalués. Ces cinq domaines devraient donc être utiles aux parlementaires en tant que modèle à suivre dans leurs études d'un ministère, d'un organisme, d'une société de la Couronne ou encore de la gestion dans l'ensemble du gouvernement.

2.41 Établissement des critères de vérification. Ce présent chapitre a expliqué que les critères de vérification sont des normes que nous utilisons pour évaluer les contrôles de gestion, les contrôles financiers et les rapports chez les organismes que nous vérifions. Nous avons précisé que nous devions nous-même élaborer ces critères lorsque les critères de performance du gouvernement n'avaient pas encore été élaborés ou n'étaient pas encore suffisamment au point pour permettre ce travail; nous avons également souligné qu'il n'était pas simple d'élaborer des critères. Ils indiquent à la fois aux parlementaires et aux gestionnaires supérieurs du gouvernement les champs d'enquêtes visés par nos vérifications et ils représentent des points de repère à partir desquels nous évaluons la qualité des systèmes de contrôle. Nous avons utilisé les politiques, directives et lignes directrices du gouvernement dans la mesure du possible, comme critères de vérification, mais elles ne s'appliquent pas toujours de façon uniforme. Les études visant l'ensemble du gouvernement effectuées par notre Bureau ont révélé plusieurs domaines dans lesquels les directives du gouvernement devaient être reformulées et communiquées de façon plus efficace aux gestionnaires de la Fonction publique. Les études que le gouvernement a lui-même menées, notamment celles du Contrôleur général, révèlent également un besoin d'établir ou de clarifier l'orientation du gouvernement dans plusieurs domaines. Les travaux à ce sujet suggèrent d'autres approches ou plans d'action dans plusieurs domaines, de plus la Commission Lambert suggère de nouvelles approches. Pour toutes ces raisons, il serait prématuré de s'attendre à ce qu'un grand nombre de critères ou normes auxquels nous puissions nous référer soient établis ou qu'il y ait unanimité sur ceux que nous utilisons. En l'absence de critères formulés de façon précise et sur lesquels il y a eu accord, nous avons basé nos critères de vérification sur la question suivante: "À quoi une personne raisonnable et bien informée peut-elle s'attendre de la gestion supérieure dans la Fonction publique dans les circonstances?"

2.42 Évaluation des progrès du gouvernement. Les chapitres qui suivent décrivent brièvement les mesures prises par le gouvernement à la suite de nos études. Bien que beaucoup d'études sur les mesures correctives soient en cours, il y a peu de preuves concluantes que des

mesures sont fermement appliquées. Ces chapitres ne donnent pas une description complète des mesures prises et ne cherchent pas non plus à juger si les progrès et les résultats sont satisfaisants. Le gouvernement accomplira sans doute d'autres progrès d'ici à ce que le Comité des comptes publics étudie ce Rapport. Le Comité fera sa propre évaluation, d'après ses audiences et les plus récents rapports sur l'état des travaux présentés par le gouvernement.

3

CONTRÔLES FINANCIERS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	3.1	59
Étude de la gestion et du contrôle financiers	3.2	59
Rôle du Contrôleur général du Canada		
Nécessité de leadership dans la fonction financière	3.760	
Budget des dépenses, Comptes publics et rapports annuels des ministères	3.1061	
Contrôle des dépenses	3.1361	
Satisfaire le besoin de personnel financier compétent	3.1762	
Critères de vérification	3.1962	
Contrôleurs de ministères		
Données de base	3.2063	
Poste de contrôleurs de ministères	3.2163	
Accroissement des fonctions des contrôleurs de ministères	3.2664	
Nomination et évaluation des contrôleurs de ministères	3.2865	
Critères de vérification	3.3066	
Budget des dépenses et autres processus budgétaires	3.3166	
Plan financier	3.3567	
Plan ministériel stratégique	3.3768	
Plans et budgets opérationnels	3.3868	
Recettes non fiscales	3.4269	
Contrôle des processus budgétaires	3.4470	
Critères de vérification	3.4670	
Systèmes de contrôle budgétaire et de rapports financiers	3.4770	
Contrôle des crédits et des affectations	3.4871	
Contrôle au moyen de rapports sur les écarts périodiques	3.4971	
Critères de vérification	3.5171	
Systèmes comptables		
Responsabilités des ministères en matière de systèmes comptables	3.5272	
Besoins des ministères	3.5572	
Besoins des organismes centraux	3.5673	
Critères de vérification	3.5773	

Contrôle des transactions et des documents
  Données de base3.5873
  Séparation des tâches3.6174
  Contrôle du caractère complet des transactions
     et des documents3.6274
  Preuve du contrôle3.6375
  Critères de vérification3.6475

Mesures prises par le gouvernement3.6575

CONTRÔLES FINANCIERS

Introduction

3.1 Selon la définition du chapitre 2, l'élément "contrôles financiers" de la vérification intégrée englobe ce qui suit:

"une évaluation des contrôles exercés à l'égard des recettes, des dépenses, de l'actif et du passif, y compris l'organisation de la fonction financière et sa situation dans la structure générale de la direction; des qualités du personnel financier et de son aptitude à répondre aux besoins de l'organisation; de la pertinence des systèmes et procédés comptables; de la pertinence et de la justesse des systèmes de budgétisation et de rapports financiers."

3.2 Étude de la gestion et du contrôle financiers. En 1974, le Bureau a entrepris une étude des contrôles financiers dans l'ensemble du gouvernement afin d'évaluer la fiabilité et la justesse des systèmes et des rapports financiers, puisque la mesure dans laquelle nous pouvons nous y fier détermine la nature et l'étendue de nos vérifications détaillées.

3.3 Les Rapports annuels de 1975 et de 1976 signalaient d'importantes lacunes dans la plupart des systèmes financiers des 35 ministères et organismes étudiés. Ces lacunes se retrouvaient notamment dans les systèmes d'établissement et de contrôle des budgets, de rapports financiers, de contrôle des opérations financières et de vérification interne. Dans beaucoup de ministères, les services financiers n'avaient pas le personnel requis. Bon nombre des employés travaillant dans ces services se sentaient frustrés parce qu'ils n'avaient ni mandat, ni direction, ni formation nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Ces constatations nous ont amenés à conclure que les systèmes de gestion et de contrôle financiers étaient foncièrement inadéquats et bien au-dessous des normes acceptables. Également, le Rapport de 1976 résumait les principaux éléments du contrôle des deniers publics et, ainsi que le faisaient les rapports ultérieurs, passait en revue les mesures à prendre par le gouvernement pour remédier aux lacunes signalées. En 1978, nous avons présenté un rapport plus détaillé sur le rôle des contrôleurs de ministères.

3.4 L'étude de 1975 comportait 34 recommandations de changements applicables à l'ensemble du gouvernement, qui furent toutes étudiées et appuyées par le Comité des comptes publics. Bien que le gouvernement ait reconnu les problèmes et proposé des mesures correctives, il reste beaucoup de questions à régler.

3.5 La Commission Lambert a confirmé, dans l'ensemble, les conclusions de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers et a déclaré:

"Sur ce que nous avons pu voir, rien ne nous permet de dire que l'on a surestimé les insuffisances des procédures de contrôle et de gestion financière du gouvernement."

3.6 Ce chapitre traite des questions suivantes de contrôle financier:

-rôle du Contrôleur général du Canada;

-contrôleurs de ministères;

-budget des dépenses et autres processus budgétaires;

-systèmes de contrôle budgétaire et de rapports financiers;

-systèmes comptables; et

-contrôle des transactions et des documents.

Rôle du Contrôleur général du Canada

3.7 Nécessité de leadership dans la fonction financière. Avant 1976, il n'existait pas de haut fonctionnaire reconnu et désigné comme chef de l'administration financière du gouvernement - auquel le gouvernement ou les sous-chefs pouvaient demander des conseils sur la gestion et le contrôle financiers des ressources qui leur étaient attribuées, de l'aide dans le choix des agents financiers des ministères ou des orientations sur les responsabilités à confier à ces agents.

3.8 Notre Rapport de 1976 réclamait la création d'un poste de chef de l'administration financière du gouvernement, portant de préférence le titre de Contrôleur général du Canada, et la nomination d'une personne possédant les qualités professionnelles requises, l'expérience nécessaire et dont les antécédents montrent une compétence et des réalisations remarquables et reconnues.

3.9 Effectivement, le gouvernement a donné suite à ces recommandations en créant le Bureau du contrôleur général du Canada et en nommant à sa tête M. Harry G. Rogers, en février 1978. La responsabilité de la gestion financière et du contrôle des dépenses est confiée au Conseil du Trésor, et le Contrôleur général, pour le compte du président du Conseil du Trésor, est maintenant clairement habilité à recommander et, au besoin, à interpréter des politiques, directives et lignes directrices dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers. Le Contrôleur général s'est aussi vu confier la responsabilité fonctionnelle (voir le chapitre 6) des systèmes de gestion visant à mesurer l'économie, l'efficience et l'efficacité et à en rendre compte, ainsi que celle de la vérification interne et de l'évaluation des programmes.

3.10 Budget des dépenses, Comptes publics et rapports annuels des ministères. Ces documents constituent le produit final tangible des systèmes d'information du gouvernement. Les normes de divulgation qui s'y appliquent déterminent dans une large mesure la nature et la portée des systèmes d'information sous-jacents et la qualité de l'analyse financière. En 1976, nous avons recommandé que le

Contrôleur général soit chargé de donner des conseils sur la présentation du Budget des dépenses et des Comptes publics, dans une première étape vers l'amélioration de la cohérence de ces documents et de leur présentation.

3.11 Les rapports que le Comité des comptes publics a préparés par suite des audiences qu'il a tenues sur le chapitre 6 de notre Rapport de 1978, "Améliorer la qualité des renseignements financiers destinés au Parlement", invitaient le personnel tant du Secrétariat du Conseil du Trésor que du Contrôleur général et de notre Bureau, à participer à des études visant à améliorer l'information présentée au Parlement. Le chapitre 4 montre que l'élaboration d'une approche commune et intégrée est lente.

3.12 On s'est récemment attaqué à ce problème et en août dernier, le président du Conseil du Trésor a confié au Contrôleur général la responsabilité principale de déterminer le mode de présentation du Budget des dépenses.

3.13 Contrôle des dépenses. Les gestionnaires de tous les niveaux et, en dernier lieu, le gouvernement et le Parlement doivent disposer de données financières et de renseignements sur le rendement en ce qui touche les dépenses afin de pouvoir prendre des décisions au sujet des plans servant à gérer efficacement les ressources. La décentralisation des responsabilités de gestion oblige le gouvernement à établir d'abord l'imputabilité des gestionnaires dans les plans proposés et approuvés et à la maintenir en mesurant périodiquement les résultats réels en comparaison des résultats prévus.

3.14 Les processus budgétaires devraient traduire les objectifs à long terme et les plans stratégiques en plans opérationnels et en Budget des dépenses, compte tenu des ressources disponibles. Les budgets devraient aussi comporter des normes à partir desquelles on peut ensuite tenir les gestionnaires responsables des coûts et de la performance. Notre Rapport de 1976 suggérait que le Contrôleur général veille à ce que les systèmes budgétaires ministériels indiquent le degré attendu d'efficience et d'économie et fournissent assez de détails pour permettre l'analyse subséquente des écarts par rapport aux résultats prévus.

3.15 Si les gestionnaires doivent répondre des résultats, ils doivent disposer des systèmes qui leur permettront d'obtenir ce genre de renseignements. Nos Rapports ont recommandé que le Contrôleur général suive régulièrement les rapports et les systèmes financiers des ministères, en vue de rendre compte des faits importants aux ministres du Conseil du Trésor. Bien que le Contrôleur général procède maintenant à l'examen des systèmes, il faudra apporter des améliorations appréciables avant que les ministres puissent recevoir des rapports périodiques fiables permettant de comparer le rendement des ministères aux prévisions.

3.16 Le Contrôleur général devrait pouvoir déterminer la mesure dans laquelle les renseignements sur les finances et la performance, ainsi que toute analyse s'y rapportant, ont été préparés de façon

compétente et objective par les ministères, et de donner des avis d'après les renseignements présentés.

3.17 Satisfaire le besoin de personnel financier compétent. L'Étude de la gestion et du contrôle financiers signalait l'insuffisance fréquente de personnel possédant les connaissances appropriées des systèmes de contrôle financier. Parmi les causes évoquées on a souligné:

-le manque d'arrangements efficaces au plan de l'organisation et des rapports;

-le manque d'exigences professionnelles dans les normes de classification des emplois;

-le manque de continuité dans la dotation des postes financiers;

-le manque d'évaluations appropriées du rendement du personnel financier; et

-le manque de leadership dans le domaine financier.

3.18 La Commission Lambert a confirmé ces constatations, mais a attribué une partie du problème au fait que les gestionnaires n'étaient guère au courant des services que pouvaient leur rendre les agents financiers. La Commission a recommandé que le Contrôleur général détermine "les besoins du gouvernement en matière de compétences financières et comptables et qu'il soit responsable de la sélection et du perfectionnement des personnes nécessaires pour combler ces besoins". Le Bureau du contrôleur général et la Commission de la Fonction publique prennent actuellement des mesures en vue d'augmenter les compétences du personnel en place, au moyen de programmes de formation et en recrutant du personnel possédant plus de compétences dans la gestion financière.

3.19 Critères de vérification. Pour assurer le leadership de la fonction financière, le Contrôleur général devrait:

-recommander et interpréter les politiques, directives et lignes directrices du gouvernement en matière de gestion et de contrôle financiers;

-fixer des normes de divulgation pour le Budget des dépenses, les Comptes publics et les rapports annuels des ministères;

-rendre compte aux ministres des plans au chapitre des dépenses et de la performance des ministères et des organismes, ainsi que de la pertinence des systèmes de soutien au contrôle des dépenses; et

-déterminer les besoins en matière de compétences financières et les mesures à prendre en vue d'y répondre.

Contrôleurs de ministères

3.20 Données de base. L'Étude de la gestion et du contrôle financiers signalait que les agents financiers tout comme les gestionnaires de programmes des ministères avaient une conception limitée de l'étendue des responsabilités de l'agent financier. Plusieurs fonctionnaires supérieurs des finances ne relevaient pas directement du sous-chef, ce qui ne permettait guère de s'assurer que l'on tenait suffisamment compte des questions de gestion et de contrôle financiers dans la planification et dans les autres prises de décisions. Beaucoup semblaient se préoccuper davantage de la préparation de demandes de fonds supplémentaires que de l'efficacité des dépenses. Nombre d'entre eux n'étaient pas consultés lors de l'élaboration de contrôles à l'égard des programmes importants de subventions, de contributions ou de prêts, ni au sujet des systèmes de contrôles informatiques, de contrôles de dépenses en capital ou tout autre genre de contrôle spécialisé. En résumé, le rôle de contrôleur et de conseiller du fonctionnaire supérieur des finances passait après son rôle de traitement et de service.

3.21 Poste de contrôleurs de ministères. En 1962, la Commission Glassco soulignait l'importance, pour le fonctionnaire supérieur des finances, d'agir comme conseiller relevant directement du sous-chef. Nos Rapports annuels ont mis en relief la nécessité, pour chaque ministère, de se doter d'un responsable - portant de préférence le titre de "contrôleur", relevant directement du sous-chef et faisant partie de la haute direction. La Commission Lambert abonde dans le même sens en déclarant que "toutes les possibilités du haut responsable financier en tant que membre de l'équipe de gestion et participant au processus de planification et d'évaluation sont considérablement sous-estimées et, par conséquent, sous-utilisées". La Commission attribue cette lacune au fait, d'une part, que les gestionnaires connaissent mal l'importance pratique de la gestion financière et, d'autre part, que les fonctionnaires supérieurs des finances ne possèdent ni l'expérience ni les compétences voulues.

3.22 Malgré une amélioration marquée dans la façon dont certains ministères perçoivent le rôle des agents financiers, il n'a pas encore été généralement admis que le contrôleur de ministère doit relever du sous-chef. L'une des raisons en est que beaucoup de contrôleurs de ministères ne sont pas en mesure de fournir aux sous-chefs des renseignements, des analyses et des conseils utiles sur les coûts et les résultats prévus et réels, parce qu'ils ne disposent pas des systèmes nécessaires. Leurs responsabilités et leurs pouvoirs sont souvent trop limités pour leur permettre d'être efficaces. Tant que ces contrôleurs ne relèveront pas du sous-chef et qu'on ne leur confiera pas au niveau des ministères, des responsabilités comparables à celles qu'exerce le Contrôleur général au niveau du gouvernement, ils auront peu de chance d'être efficaces.

3.23 Il existe une grande différence entre les responsabilités que les contrôleurs de ministères devraient avoir au sein de leur organisme et celles qu'exerce le Contrôleur général dans l'ensemble du gouvernement. En sa qualité d'administrateur en chef de la politique financière du gouvernement, le Contrôleur général assume la responsabilité fonctionnelle de l'évaluation des programmes et de la

vérification interne. Cela signifie, entre autres, qu'il doit veiller à ce que les ministères disposent des arrangements hiérarchiques, des compétences et des processus appropriés. Notre Rapport de 1978 recommandait que dans les ministères, ces responsabilités devraient être séparées de la fonction financière et que le contrôleur devrait relever directement du sous-chef. Le regroupement des responsabilités sous l'autorité du Contrôleur général n'a de sens que si celui-ci n'est pas amené à participer directement à la conduite des vérifications et des évaluations. Cet égard, nous ne sommes pas d'accord avec la Commission Lambert qui a proposé que "le Contrôleur général et le Secrétaire à la gestion du personnel conduisent chaque année une étude approfondie du rendement de la gestion des ministères". Cette tâche pourrait entrer en conflit avec ses autres responsabilités.

3.24 Consciente de la mauvaise utilisation qu'on a faite des agents financiers par le passé, la Commission Lambert concluait que le fonctionnaire supérieur des finances d'un ministère "devra compter sur le soutien du Contrôleur général et il devra disposer d'un mandat explicite lui permettant de participer aux diverses activités du ministère, au moins jusqu'à ce que l'attitude générale permette qu'il le fasse sans être contesté".

3.25 Pour garantir que le personnel financier au sein des ministères suive bien les instructions fonctionnelles qui lui sont données par les contrôleurs de ministères, la Commission Lambert a recommandé que:

"Dès réception d'un rapport sur un cas de gestion financière insatisfaisante, le Conseil de gestion ait le pouvoir d'exiger que l'ensemble du personnel financier du ministère concerné relève directement des hauts responsables financiers aussi longtemps qu'il le jugera nécessaire."

Dans les cas où des contrôleurs compétents ont été nommés, le Parlement devrait s'attendre à ce qu'on se serve de ce pouvoir proposé mais seulement advenant des problèmes sérieux.

3.26 Accroissement des fonctions des contrôleurs de ministères. La Loi sur l'administration financière confie sans équivoque aux sous-chefs la responsabilité de la gestion financière de leur ministère, même si cette dernière a été parfois négligée. La Commission Lambert s'est dite d'opinion que les organismes centraux avaient peut-être dicté à l'excès les modalités d'exercice de cette responsabilité et elle a recommande un certain nombre de changements qui exigeraient l'affermissement de la fonction de contrôleur dans les ministères. Par exemple, la Commission a recommandé que:

-des Plans ministériels stratégiques remplacent les prévisions de programme uniformisées et imposées;

-chaque ministère et organisme présente ses prévisions de dépenses sous la forme convenant le mieux à la présentation de ses plans;

-les ministères, et non un secrétariat central, expliquent et justifient auprès des ministres les présentations de prévisions de dépenses;

-les ministères soient totalement responsables de la conception et de l'entretien de leurs systèmes comptables;

-les ministères et organismes préparent des rapports annuels plus complets; et

-les données financières du volume II des comptes publics soient signées par le sous-ministre et son fonctionnaire supérieur des finances.

3.27 Si l'on veut que les systèmes de gestion financière soient utiles et fiables, il faudrait en intégrer adéquatement les principaux éléments sous la direction des contrôleurs de ministères, de la même façon que le gouvernement les a intégrés sous le Contrôleur général. Ces changements, s'ils étaient mis en oeuvre, accroîtraient sensiblement le rôle du contrôleur de ministère et sa contribution à la gestion du ministère.

3.28 Nomination et évaluation des contrôleurs de ministères. La Commission Glassco proposait que les fonctionnaires supérieurs des finances soient nommés par les sous-chefs, avec l'assentiment du Conseil du Trésor. Cette dernière condition a été écartée par le gouvernement lors de la mise en oeuvre des propositions de la Commission; cela explique peut-être pourquoi la Commission Lambert a constaté "qu'aucun des responsables financiers interrogés n'a été en mesure de signaler un cas où, de sa propre initiative, il aurait examiné des dépenses qui reviennent ou le coût d'une activité, ou cherché à définir des zones de chevauchement ou de double emploi". Jusqu'à la nomination du Contrôleur général, les fonctionnaires supérieurs des finances dépendaient en grande partie du sous-chef pour leur nomination et leurs chances d'avancement; ils auraient donc été mal avisés de ne pas s'en tenir à un rôle d'aide ou de service.

3.29 Notre Bureau a recommandé qu'on nomme des Contrôleurs de ministères qualifiés sur le plan professionnel et il appuie entièrement les recommandations suivantes de la Commission Lambert:

"Pour ce qui est du poste de haut responsable financier, le sous-ministre choisisse un candidat à partir d'une liste établie par le Contrôleur général, et recommande la nomination de ce Candidat au Secrétaire à la gestion du personnel."

"Les hauts responsables financiers soient tenus de se fixer des objectifs annuels mesurables, applicables à leur propre rendement, que ces objectifs soient agréés par les sous-ministres et le Contrôleur général et que l'évaluation du rendement des responsables financiers par le sous-ministre s'appuie sur la comparaison des résultats obtenus avec les objectifs fixes."

Les deux commissions royales d'enquête ont convenu de la nécessité de

certaines garanties dans la nomination des contrôleurs de ministères. Il s'agit là d'une question importante. Le gouvernement devrait continuer à appuyer et à renforcer le rôle du Contrôleur général dans ce domaine.

3.30 Critères de vérification. Pour seconder efficacement le sous-chef et appliquer les politiques financières recommandées pour l'ensemble du gouvernement par le Contrôleur général, le contrôleur de ministère devrait:

-relever directement du sous-chef et siéger au comité de la haute direction;

-être responsable de rendre compte au sous-chef des dépenses du ministère par rapport aux plans, être chargé de la préparation du budget et des systèmes de contrôle, ainsi que des systèmes de mesure des coûts et des systèmes de mesure de la performance; et

-être choisi par le sous-chef parmi les candidats approuvés par le Contrôleur général et être évalué en partie en fonction d'objectifs acceptes par ce dernier.

Budget des dépenses et autres processus budgétaires

3.31 Il fut un temps où l'établissement des budgets consistait simplement à préparer chaque année le Budget des dépenses et, au besoin, des budgets supplémentaires. Ils étaient établis par un organisme central, sous forme d'articles de dépense qui indiquaient en détail les ressources humaines et matérielles, les biens en capital, les services, les subventions et les contributions auxquels des fonds pouvaient être octroyés. Par suite des recommandations de la Commission Glassco, ce processus a été en partie décentralisé de façon à ce que chaque gestionnaire responsable prévoie ses besoins en ressources. Vers la fin des années 60, on a instauré les prévisions de programme, six mois avant la date de présentation du Budget des dépenses, afin de permettre l'étude des nouveaux programmes et de fixer des plafonds de dépenses. À la même époque, l'information a été restructurée afin de mettre l'accent non plus sur les articles de dépense, mais bien sur la présentation des fonctions, programmes et activités, ce qui expliquerait mieux l'utilisation des fonds.

3.32 Les prévisions de programme devaient initialement permettre au gouvernement de décider des plafonds de dépenses avant que les gestionnaires n'entreprennent la préparation détaillée du budget. En clarifiant les objectifs du gouvernement et en définissant les limites des ressources, on espérait fournir aux gestionnaires les indications voulues pour l'élaboration de plans opérationnels réalistes et leur Conversion en besoins budgétaires aux fins du Budget des dépenses.

3.33 L'Étude de la gestion et du contrôle financiers a permis de constater que, pour les gestionnaires, l'établissement des prévisions de programme était l'étape principale dans la préparation du budget, même si cela n'était pas le moment approprié, parce qu'à leurs yeux les affectations de ressources étaient décidées à ce moment-là.

Aussi, la Commission Lambert a conclu que les prévisions de programme étaient devenues "des budgets détaillés à moyen terme", "des assemblages de budgets de dépenses chargés de détails" et "un processus qui se borne principalement à définir les démarches nouvelles" contenant "fréquemment des erreurs quant aux coûts des opérations" et que "des prévisions s'appliquant aux années suivantes ne sont pas exploitées".

3.34 La Commission Lambert a demandé que trois nouveaux documents budgétaires remplacent les prévisions de programme actuelles:

-un Plan financier quinquennal indiquant les prévisions de recettes, les plafonds de dépenses et l'excédent ou le déficit prévu;

-des plans ministériels stratégiques; et

-un mémoire exposant les principaux buts opérationnels à l'appui du Budget des dépenses.

3.35 Plan financier. Le Plan financier proposé par la Commission Lambert améliorerait l'information fournie au Parlement et devrait aussi éviter les problèmes des prévisions de programme puisqu'il comporterait des plafonds de dépenses par ministère et organisme pour les trois premières années, et par fonction pour les cinq années visées par le Plan.

3.36 Si les propositions de la commission Lambert au sujet des nouveaux documents budgétaires sont acceptées, les questions suivantes doivent être réglées au cours de la mise en oeuvre:

-Les fonctions du gouvernement, par exemple les affaires étrangères, la défense ou la sécurité sociale, constituent le point central du plan et leurs composantes devraient être définies de manière à ce que tous les utilisateurs les interprètent de la même façon d'année en année.

-Les organismes centraux doivent s'abstenir de prendre des décisions au sujet des détails des programmes ministériels lorsqu'ils fixent des plafonds; sinon on risquerait de voir se répéter l'évolution observée dans le cas des prévisions de programme où un document de planification à partir du sommet de la hiérarchie est devenu un processus de préparation de budgets à voie ascendante, dans le cadre duquel les gestionnaires élaboraient leurs prévisions budgétaires sans une connaissance appropriée des priorités et des contraintes du gouvernement.

-Les ministères particuliers et le gouvernement dans son ensemble doivent mettre au point des méthodes facilitant la réaffectation des ressources, puisque les objectifs seront déterminés avant l'exécution d'une analyse détaillée.

-Des mesures devraient être prises pour régler d'éventuels conflits entre les organismes centraux responsables du Plan.

3.37 Plan ministériel stratégique. Le Plan ministériel stratégique est l'équivalent pour un ministère du Plan financier pour le gouvernement tout entier. Il est clair que, pour la commission, le Plan ministériel stratégique n'est pas une partie du Plan financier mais en découle. C'est là une distinction importante. La préparation et la révision des Plans ministériels stratégiques devraient permettre au gouvernement de clarifier les objectifs avant que les ministères n'entreprennent l'établissement détaillé du budget. On peut éviter le danger de l'établissement de budgets à voie ascendante si le Plan ministériel stratégique est préparé après que les plafonds aient été déterminés dans le Plan financier. Une bonne partie des renseignements contenus dans les Plans ministériels stratégiques devrait aussi être fournie au Parlement a l'appui du Budget des dépenses.

3.38 Plans et budgets opérationnels. La Commission Lambert demande que les ministères définissent leurs buts opérationnels dans un mémoire justificatif joint à leurs Budgets des dépenses. C'est l'étape suivante en vue de traduire les plans stratégiques en documents budgétaires utilisables pour les besoins de contrôle de la gestion. Toute amélioration sensible du contenu du Budget des dépenses exige que les données sur la performance puissent servir à expliquer les besoins financiers. Les mémoires justificatifs seront des sources utiles de données sur le rendement visant à renseigner le Parlement, dans le Budget des dépenses, sur les résultats que l'on peut attendre des dépenses projetées.

3.39 L'Étude de la gestion et du contrôle financiers a permis de constater que les prévisions de programme n'étaient pas suivies de l'établissement de plans opérationnels et financiers pouvant servir de référence pour évaluer le rendement de la gestion. Notre Rapport de 1976 concluait que la planification, "plutôt que d'être la pierre angulaire du système pour la gestion et le contrôle des ressources financières", constitue "un processus distinct conçu principalement, du point de vue des ministères, pour obtenir des ressources supplémentaires et, du point de vue central, pour répartir les ressources disponibles. Les documents qui en résultent sont insuffisants comme plans d'action car ils ne fournissent pas de description de ce qu'il y a à faire, de la personne qui doit le faire et des ressources nécessaires à cette fin". Pourquoi? C'est que les plans définis en termes généraux sont rarement reliés adéquatement à des plans opérationnels et à des budgets détaillés en vue de leur mise en oeuvre. Les plans et les budgets sont trop souvent une interprétation d'un agent de planification ou d'un agent financier de ce qui est attendu du ministère, ce qui a souvent très peu de rapport avec ce que les gestionnaires envisagent vraiment.

3.40 Les plans et les budgets opérationnels devraient être établis par chaque entité organisationnelle responsable de la dépense de fonds publics. Ils devraient, s'il y a lieu, prévoir:

-les résultats des programmes (les avantages à atteindre) afin de fournir un moyen de mesurer et de surveiller l'efficacité des programmes;

-les résultats opérationnels (les quantités de biens produits ou de services fournis) et leurs coûts estimatifs, d'après des valeurs standard, l'expérience ou des normes établies, de façon à établir un objectif fiable pour mesurer et surveiller l'efficacité de la gestion; et

-les besoins en ressources (personnel, biens et services) afin de fournir des données de base pour la planification de l'acquisition économique de ces ressources.

Ces plans et ces budgets doivent correspondre au Budget total des dépenses demandé par le ministère, compte tenu des restrictions imposées par le Plan financier.

3.41 Une gestion et un contrôle financiers efficaces dans de grandes organisations décentralisées nécessitent des plans et des budgets opérationnels qui permettent une comparaison des résultats prévus et des résultats réels en ce qui a trait aux dépenses et à la performance de chaque gestionnaire responsable.

3.42 Recettes non fiscales. Les Canadiens reçoivent de nombreux services qu'ils paient en partie ou en totalité, comme par exemple la poste, les permis, les licences et d'autres privilèges et services. C'est aux ministères concernés qu incombe la responsabilité première d'évaluer les politiques en matière de recettes et de déterminer les modifications de taux. L'Étude de la gestion et du contrôle financiers, ayant constaté une tendance à remettre à plus tard l'étude ou la révision des barèmes de recettes, recommandait que les ministères évaluent ces politiques chaque année et présentent des recommandations à l'attention du Conseil du Trésor.

3.43 Les recettes non fiscales représentent un élément important des plans opérationnels et des budgets de certains secteurs de la Fonction publique. Le rapport entre les recettes et les dépenses peut constituer un indice important de performance. Le processus d'établissement du Budget des dépenses fournit une bonne occasion d'examiner et de réviser les politiques en matière de recettes.

3.44 Contrôle des processus budgétaires. L'Étude de la gestion et du contrôle financiers critiquait le mode d'examen des budgets par les ministères et les organismes centraux. Le manque de suivi des dépenses réelles et des résultats signifiait la perte d'un important moyen d'évaluer la qualité des renseignements et des analyses budgétaires. L'Étude de la gestion et du contrôle financiers critiquait l'insuffisance de fiabilité et de qualité des renseignements contenus dans les budgets, les systèmes de documentation et de communication des procédés et des décisions, ainsi que la formation et les instructions données à ceux qui participent aux processus budgétaires.

3.45 Étant donné qu'ils constituent la base de l'imputabilité, les systèmes budgétaires devraient être assujettis à des contrôles visant à garantir l'intégralité et la fiabilité des données sur les

dépenses et la performance. Parmi les moyens de contrôle qui s'imposent, mentionnons les manuels, la formation, la supervision, les contrôles indépendants, le classement et le contrôle de documents justificatifs, les listes de pointage interne, les questionnaires, les méthodes de documentation des décisions et les signatures des personnes responsables des étapes clés des processus.

3.46 Critères de vérification. Pour fournir une base saine pour l'examen et le contrôle des dépenses par la direction, le gouvernement et le Parlement, le Budget des dépenses et les autres processus budgétaires devraient:

-établir des objectifs et des lignes directrices ou des plafonds de dépenses avant que ne commence la préparation détaillée du budget;

-fournir explicitement, dans les plans et les budgets opérationnels, les résultats à atteindre et les coûts estimés pour chaque gestionnaire responsable;

-faciliter l'étude des recettes et des dépenses; et

-prévoir l'examen, la documentation, la formation et les précédés de contrôle adéquat nécessaires à la qualité de l'information.

Systèmes de contrôle budgétaire et de rapports financiers

3.47 La décentralisation des responsabilités et des pouvoirs de gestion entraîne la nécessité d'établir clairement, dès le début, l'imputabilité des gestionnaires et de la maintenir par une Comparaison périodique des résultats prévus et obtenus. L'absence de systèmes efficaces conçus dans ce but, au niveau tant des organismes centraux que des ministères, constituait une des principales lacunes révélées par l'Étude de la gestion et du contrôle financiers.

3.48 Contrôle des crédits et des affectations. La Loi sur l'administration financière fixe une norme minimale de contrôle afin d'éviter que l'on fasse des paiements dépassant les limites approuvées par le Parlement et le gouvernement. Les crédits prévus dans le Budget des dépenses peuvent être ventilés en affectations par le Conseil du Trésor. La Loi exige également que les paiements et les engagements à effectuer des paiements soient enregistrés en regard de chaque crédit et de chaque affectation afin d'éviter que les limites soient dépassées. Des systèmes officiels d'enregistrement des dépenses et des engagements par rapport aux crédits et aux affectations peuvent aider à prévenir les dépassements des limites, mais ils ne garantissent guère, par eux-mêmes, que les fonds soient dépensés avec circonspection tout au long de l'année ou aux fins visées et approuvées. Ils ne fournissent également aucune indication sur la performance de la gestion. Ils doivent donc être complétés par des contrôles compensatoires établis par le biais de rapports financiers périodiques.

3.49 Contrôle au moyen de rapports sur les écarts périodiques. Les systèmes de contrôle budgétaire efficaces comparent les coûts

réels et les résultats des opérations aux prévisions afin de déceler les écarts, de les analyser et de prendre les mesures nécessaires. Ces comparaisons sont faites à des intervalles appropriés, soit chaque mois ou chaque trimestre selon les circonstances, les écarts étant expliqués par un rapport d'exception. En plus d'aider les gestionnaires dans leurs fonctions, ces rapports permettent de garantir l'imputabilité des gestionnaires tout au long de l'année sans trop de difficulté et sans intervention injustifiée.

3.50 Pour que ces systèmes soient efficaces, il faut que les sujets présentés dans les rapports se situent à un niveau et revêtent une forme qui permettent des comparaisons valables. Il faut évaluer la performance au niveau qui permet d'identifier des résultats tangibles. Si l'on veut comparer les données financières aux données sur la performance, il faut disposer de données sur les coûts indiquant les dépenses réellement attribuables à la période et non les paiements effectués ou les engagements pris au cours de la période. La Commission Lambert souligne que les méthodes comptables actuelles empêchent toute évaluation satisfaisante du rendement des gestionnaires parce qu'elles ne rendent pas un compte exact des coûts.

3.51 Critères de vérification. Pour faciliter la concrétisation des intentions du Parlement et du gouvernement, il faudrait établir et gérer des systèmes de contrôle budgétaire qui:

-permettent d'éviter que les pouvoirs de dépenser accordés par le Parlement et le gouvernement soient outrepassés; et

-permettent la comparaison des coûts et de la performance prévue aux résultats réels de l'exercice financier et d'en faire rapport.

Systèmes comptables

3.52 Responsabilités des ministères en matière de systèmes comptables. La Commission Glassco concluait en 1962 qu'aucun système Comptable ne pouvait à lui seul répondre aux besoins et du gouvernement et de ses divers ministères et organismes. En 1969, le Parlement modifia la Loi sur l'administration financière conformément à la recommandation de la Commission selon laquelle les ministères devaient être responsables de la création et de la tenue de leurs propres registres comptables. Cela est conforme à l'usage, établi au Royaume-Uni et aux États-Unis, où les fonctions comptables n'ont pas été centralisées.

3.53 Nos études ont révélé que les ministères n'ont pas instauré le genre de systèmes de comptabilité envisage par Glassco et que les lacunes des systèmes actuels constituent un obstacle majeur à l'amélioration des autres éléments de la gestion et du contrôle financiers. La plupart des ministères ont continué d'utiliser les systèmes centraux du ministère des Approvisionnements et Services (MAS). Ce recours au MAS s'explique, tout au moins en partie, par le fait que ce service leur est assuré sans frais. Les ministères ont fait preuve d'une capacité variable à utiliser efficacement les systèmes du MAS. Nombre de ministères ont établi ou sont en train de

mettre au point leurs propres systèmes. Ils enregistrent les opérations à partir des copies de documents envoyés au MAS et produisent des rapports qui s'ajoutent ou font double emploi avec ceux qu'ils continuent de recevoir du MAS. Il existe maintenant une nouvelle génération de petits ordinateurs très rapides et d'une grande capacité, à un coût beaucoup moindre. Ces ordinateurs faciliteront aux ministères l'établissement de leurs propres systèmes comptables, mais entraîneront un double emploi si les ministères n'arrivent pas à intégrer convenablement leurs systèmes au système central.

3.54 Ces constatations nous ont incités à recommander, en 1975, une étude en vue de déterminer les avantages et les désavantages d'une plus grande décentralisation de la fonction comptable. Bien que des études aient été effectuées depuis 1975, la Commission Lambert a déclaré que la possibilité d'une décentralisation poussée n'avait pas été suffisamment envisagée. Elle a recommandé que "les ministères soient totalement responsables de la conception et de l'entretien de leurs propres systèmes comptables".

3.55 Besoins des ministères. Les ministères ont besoin de systèmes comptables qui fournissent aux gestionnaires des données utiles sur les coûts et la performance pouvant servir de base fiable aux fins de l'analyse et du contrôle budgétaire. Les systèmes comptables du gouvernement sont établis essentiellement sur une base de caisse; comme le signale la Commission Lambert, les frais sont imputés "indépendamment du moment où ceux-ci permettent aux programmes d'aboutir à un résultat". Les systèmes doivent être conçus principalement pour répondre aux besoins des gestionnaires responsables des opérations, qui veulent disposer des renseignements qui les aident à analyser et à contrôler le coût et le rendement des systèmes. Étant donné la dispersion et l'extrême diversité des activités du gouvernement, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'un système central puisse répondre à la fois aux besoins comptables des nombreux paliers de gestion des ministères et à ceux des organismes centraux.

3.56 Besoins des organismes centraux. Le système du MAS vise principalement à répondre aux besoins des organismes centraux qui sont:

-d'administrer le Fonds du revenu consolide;

-de concilier les comptes aux chèques encaissés et autres instruments de paiement;

-de comptabiliser les comptes fiscaux centraux du Canada;

-de produire les états mensuels de la Gazette du Canada;

-de préparer et publier les comptes publics annuels; et

-de fournir les renseignements éventuellement demandés par les organismes centraux ou les ministères.

La satisfaction de ces besoins est actuellement un sous-produit de l'exécution, de la consignation et de la récapitulation d'une myriade d'opérations monétaires et autres qui passent par le Fonds du revenu consolidé. La Commission Lambert a indiqué que la possibilité d'utiliser les systèmes ministériels pour produire également ces renseignements n'avait pas été étudiée et elle a recommandé que "les systèmes comptables des ministères soient conçus de manière à fournir avec précision et rapidité les données demandées par les organismes centraux".

3.57 Critères de vérification. Pour répondre aux besoins tant des ministères que des organismes centraux, les systèmes comptables devraient:

-relever des ministères;

-répondre aux besoins, chez les gestionnaires, de rapports complets et rapides sur les coûts et la performance; et

-à titre de sous-produit, répondre aux besoins essentiels des organismes centraux.

Contrôle des transactions et des documents

3.58 Données de base. Les systèmes financiers comportent des auto-contrôles et des contrôles comptables qui visent à garantir l'intégralité et l'exactitude de toutes les transactions et de tous les renseignements financiers ainsi qu'à attester que les transactions ont été dûment autorisées.

3.59 Si l'application des méthodes de contrôle est relativement complexe, les principes fondamentaux en sont simples. L'Étude de la gestion et du contrôle financiers signalait que les procédés de contrôle existants dépendaient trop de l'expérience et de l'intégrité des employés concernés, ainsi que de vérifications inefficaces et répétitives. Les faiblesses se traduisent souvent par des données financières peu fiables et exposent les ministères à des risques d'erreurs et de fraudes qui passeraient inaperçues.

3.60 Les méthodes d'établissement et de maintien du contrôle sur les transactions et les registres ont été établies par les lignes directrices du Conseil du Trésor. Il est probable que ces faiblesses persisteront tant que les ministères n'auront pas de Contrôleurs compétents et d'expérience et de personnel financier ayant reçu une formation adéquate.

3.61 Séparation des tâches. Un principe général de contrôle consiste à séparer soigneusement les tâches dans la délégation des pouvoirs, l'attribution des responsabilités et la conception des systèmes. L'objectif est de veiller à ce que, sans doubles emplois inutiles, un employé ou un élément du système contrôle de manière efficace et indépendante le travail de l'autre. Ce principe devrait être appliqué lors de l'approbation et de la vérification des transactions afférentes aux systèmes relatifs au personnel ou au

matériel et à d'autres systèmes non financiers, qui servent à mesurer la performance, à enregistrer les recettes et les dépenses et à en faire rapport.

3.62 Contrôle du caractère complet des transactions et des documents. Un deuxième grand principe est que le Contrôle matériel, numérique ou comptable des transactions et des registres devrait être établi le plus tôt possible dans un système et maintenu à tous les niveaux du traitement. L'objectif est de s'assurer que les renseignements en ce qui a trait aux transactions ne soient pas accidentellement perdus, supprimés ou modifiés en cours de traitement. Par exemple:

-L'inscription d'un document dans un registre avant son approbation est un moyen de contrôle qui permet de vérifier que le document n'est pas modifié ou perdu lors d'un stade ultérieur du traitement.

-L'enregistrement du total des opérations relatives aux stocks et aux Comptes à recevoir dans les registres Comptables principaux, peut fournir un contrôle sur l'intégralité des systèmes auxiliaires plus détaillés.

3.63 Preuve du contrôle. Lorsqu'un contrôle est nécessaire, la preuve que le contrôle a été exercé doit être établie lors des étapes subséquentes du système. Cette preuve détermine la responsabilité, évite des vérifications répétées inutiles et assure les superviseurs, les gestionnaires et les vérificateurs que des contrôles importants ne sont pas omis. Cela vaut pour tous les niveaux de contrôle du système, qu'ils s'appliquent à une opération donnée ou à des rapports utilisés par des fonctionnaires supérieurs.

3.64 Critères de vérification. Pour permettre d'établir l'intégralité, l'exactitude et l'autorisation des transactions financières, de l'information et des systèmes, tous les systèmes financiers et à incidence financière devraient veiller à:

-séparer convenablement les pouvoirs et les tâches;

-établir des contrôles dès que possible dans le système; et

-obtenir des preuves bien documentées de l'exécution de toutes les mesures de contrôle.

Mesures prises par le gouvernement

3.65 Le Contrôleur général s'est vu confier la responsabilité fonctionnelle des systèmes et des contrôles financiers et des autres systèmes et contrôles de gestion, notamment les systèmes de mesure de la performance et d'évaluation des programmes.

3.66 En septembre 1978, le Contrôleur général a mis sur pied une étude des pratiques actuelles et prévues de gestion financière et, des plans et contrôles opérationnels dans les ministères. Cette étude, désignée sous le nom de "Perfectionnement des pratiques et contrôles

de gestion" (PPCG), vise, selon l'expression du Contrôleur général, à "prendre le pouls" des systèmes de contrôle financier et de gestion dans le gouvernement.

3.67 L'Étude PPCG a déjà été complétée dans 20 grands ministères. Au moment où le présent Rapport était imprimé, dix d'entre eux avaient élaboré des "plans d'action" indiquant les moyens à prendre en vue d'une amélioration. Trois de ces plans d'action ont été arrêtés par les ministères avec l'accord du Contrôleur général. Chaque plan présente une série de projets interdépendants, mettant en jeu de nombreux intervenants et différentes disciplines, qui devront être terminés dans le cadre du calendrier convenu. Les plans d'action ont été conçus par des gestionnaires de ministères. L'approche du Contrôleur général consiste à encourager les améliorations en aidant les gestionnaires à planifier et à mettre en oeuvre leurs propres systèmes de gestion. C'est une approche que le Bureau de la vérification approuve totalement. Elle donne suite à la mise en garde de la Commission Lambert contre l'élaboration "d'une foule de règlements qui n'ont que peu de rapport avec l'amélioration de la gestion des ministères". La réussite de cette méthode se jugera à ses réalisations. Au cours des 12 prochains mois, le Bureau de la vérification entreprendra de suivre les réalisations par rapport aux objectifs définis dans les plans d'action.

4

RAPPORTS AU PARLEMENT

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	4.181	
Problème de l'imputabilitée	4.381	
Étude de la gestion et du contrôle financiers	4.481	
Améliorer la qualité des renseignements financiers destinés au Parlement	4.682	
Progrès récents	4.782	
Caractéristiques des rapports utiles	4.983	
Rapports pertinents	4.1083	
Rapports complets	4.1184	
Rapports comparables	4.1284	
Rapports compréhensibles	4.1384	
Rapports objectifs	4.1484	
Rapports fiables	4.1584	
Rapports produits à temps	4.1684	
Critères de vérification	4.1885	
Forme et contenu du Budget des dépenses	4.2085	
Budget consolidé et budgets ministériels en tomes distincts	4.2186	
Présentation comparable des autorisations annuelles et statuaires	4.2286	
Structure des renseignements divulgués	4.2487	
Divulgation du but des dépenses projetées	4.2687	
Présentation des responsabilités organiques	4.3189	
Présentation des besoins en ressources (articles de dépense)	4.3589	
Analyses supplémentaires	4.4190	
Renseignements sur la performance	4.4291	
Renseignements sur les coûts	4.4391	
Données comparatives	4.4491	
Manque à gagner fiscal	4.4591	
Critères de vérification	4.4692	
Forme et Contenu des Comptes publics et des rapports annuels	4.4793	
Comptes publics consolidés	4.5294	
Rapports annuels des ministères	4.5394	
Critères de vérification	4.5494	
Fiabilité de l'information fournie dans le Budget des dépenses et les Comptes publics	4.5595	
Qualité de l'information prévisionnelle et budgétaire	4.5695	
Qualité de l'information Comptable	4.5896	
Qualité des systèmes de rapport sur la performance	4.5996	

Définition des objectifs, des résultats et des coûts4.6096
Critères de vérification4.6296

Mesures prises par le gouvernement4.6397

RAPPORTS AU PARLEMENT

Introduction

4.1 Le Chapitre 2 définit l'élément "rapports au Parlement, de la vérification intégrée comme suit:

"une évaluation de la nature, du Contenu, de la justesse, de la fiabilité et de la production en temps voulu des renseignements financiers et des renseignements non financiers connexes contenus dans les rapports présentés au Parlement. Les principaux rapports officiels présentés au Parlement sont le Budget des dépenses, les Comptes publics et le Rapport annuel du Vérificateur général."

4.2 Ce chapitre décrit les principaux critères auxquels doivent satisfaire, sur le plan de la forme, du contenu et de la qualité, les informations fournies par le gouvernement au Parlement. Les renseignements que le gouvernement fournit actuellement sont tout à fait insuffisants. Le problème est double: l'actuel Budget des dépenses ne permet pas aux députés de comprendre pourquoi les fonds sont dépensés et les Comptes publics n'expliquent pas les écarts entre les résultats et les prévisions. En bref, les renseignements que le gouvernement fournit au Parlement à l'heure actuelle ne présentent pas aux députés les faits qui permettraient une imputabilité plus grande et bien nécessaire.

4.3 Problème de l'imputabilité. Les lacunes du Budget des dépenses et des Comptes publics posent des problèmes non seulement aux députés, mais aussi à notre Bureau dans l'exercice de ses responsabilités. L'alinéa 7(2)c) de la Loi sur le vérificateur général oblige le Vérificateur général à signaler tous les cas où "des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avaient affectées". Sous sa forme actuelle, le Budget des dépenses ne donne guère de certitude sur la nature des dépenses que les crédits visent à financer. Le libellé des crédits est formulé en termes trop généraux. Les renseignements à l'appui ne fournissent pas d'énoncés d'objectifs explicites et détaillés, de descriptions des activités et d'autres renseignements nécessaires aux lecteurs pour comprendre l'interprétation que donnent les ministères aux fins auxquelles le Parlement a affecté les crédits. La gestion jouit d'une trop grande latitude dans l'interprétation des termes. Une meilleure information est nécessaire pour assurer l'imputabilité des gestionnaires.

4.4 Étude de la gestion et du contrôle financiers. Notre Rapport de 1975 recommandait d'améliorer le Budget des dépenses et les Comptes publics. Il signalait que le contrôle du Parlement sur les dépenses fédérales s'était amoindri au fil des ans, du fait que la diminution du nombre de crédits et leur libellé en termes plus généraux ne s'accompagnaient pas d'explications appropriées. L'étude de la gestion et du contrôle financiers soulignait que le Budget des dépenses ne fournissait pas d'information sur les résultats projetés des programmes gouvernementaux, n'expliquait pas les modifications dans les niveaux de dépenses d'une année à l'autre et ne divulguait

pas, en ce qui a trait aux coûts futurs et à l'économie, les hypothèses sous-jacentes aux chiffres de dépenses présentés. Elle relevait des lacunes dans la structuration des crédits et des programmes, dans l'explication des objectifs des programmes et dans la présentation des articles de dépense. La plupart de ces problèmes existent encore aujourd'hui.

4.5 Le Rapport de 1975 proposait aussi de modifier les Comptes publics de manière à réduire le volume et la répétition des données, à faire correspondre les parties appropriées de leur contenu à celui du Budget des dépenses, à les intégrer davantage aux rapports annuels des ministères et à ajouter des explications et des renseignements sur la performance. Le Rapport de 1975 soulignait également la nécessité d'améliorer les systèmes ministériels d'information de gestion, qui produisent l'information qui est finalement présentée au Parlement. Le chapitre 3, Contrôles financiers, traite de ces systèmes de base.

4.6 Améliorer la qualité des renseignements financiers destinés au Parlement. En 1978, nous avons fait la synthèse de tous nos travaux précédents sur le Budget des dépenses. Nous y avions préparé, à titre d'exemple, le budget de six ministères et organismes considérés comme constituant un échantillon représentatif de la vaste gamme des activités gouvernementales. Dans le Rapport annuel de 1978, il est souligné que l'amélioration de l'imputabilité dépend de l'amélioration du Budget des dépenses. "Ce qu'il faut obtenir, c'est une description plus claire des objectifs vises par les programmes, des moyens mis en oeuvre pour les atteindre, de la répartition des responsabilités à cette fin et de la manière dont les résultats des programmes seront mesures". Le chapitre 6, intitulé Améliorer la qualité des renseignements financiers destinés au Parlement, traitait ensuite de l'objet, de la structure et du contenu du Budget des dépenses, tout en donnant des exemples sur les autres façons possibles de faire de ce dernier un document d'imputabilité plus utile.

4.7 Progrès récents. Depuis la présentation du Rapport de l'an dernier, un certain nombre de mesures positives ont été prises:

-En février 1979, le président du Conseil du Trésor s'est engagé devant la Chambre des communes à améliorer le Budget des dépenses.

-En mars 1979, le Comité des comptes publics, à la suite d'une étude approfondie du chapitre 6 et de plusieurs exemples de présentation de budget de ministère, a publié son troisième rapport qui donne des indications au gouvernement pour la révision du Budget des dépenses.

-Également en mars 1979, lors des audiences du Comité des comptes publics, le secrétaire du Conseil du Trésor à réitéré l'engagement du Conseil à préparer à titre d'expérience une version révisée du Budget des dépenses de 1980-1981 pour trois à cinq ministères, et de mettre en oeuvre l'année suivante une révision complète du Livre bleu de 1981-1982, notamment en présentant un tome récapitulatif et des tomes distincts concernant les budgets des ministères.

-En avril 1979, la Commission royale sur la gestion financière et

l'imputabilité (Commission Lambert) a publié son rapport final, qui contient de nombreuses recommandations en vue d'améliorer l'information fournie au Parlement. Dans l'ensemble, ces recommandations sont conformes au rapport du Comité des comptes publics et à notre Rapport de 1978.

-Le Contrôleur général a poursuivi son programme d'examen des pratiques de gestion des ministères dans le cadre des études PPCG qui sont expliquées dans le chapitre 3. Une partie importante de la PPCG est consacrée aux systèmes ministériels d'information, lesquels produisent les données utilisées pour la préparation du Budget des dépenses et des Comptes publics.

Cette évolution est renforcée par la conviction de plus en plus répandue que les députés, au nom du public, ont le droit d'obtenir de meilleurs renseignements pour pouvoir évaluer les plans et la performance du gouvernement.

4.8 Ce chapitre indique les exigences fondamentales auxquelles doivent satisfaire le Budget des dépenses et les Comptes publics. Nous exposons d'abord certaines caractéristiques générales que doivent présenter les rapports pour être utiles. Nous les appliquons ensuite à la forme et au contenu de chacun de ces deux documents et nous suggérons certains critères plus précis. Nos suggestions comprennent des critères de contrôle de la validité de l'information contenue dans ces documents, puisque leur utilité dépend énormément de l'intégrité des systèmes de base.

Caractéristiques des rapports utiles

4.9 Nous avons passé en revue un certain nombre d'études effectuées récemment par des organismes comptables professionnels en vue de cerner les caractéristiques des mécanismes efficaces de rapport. Bien que ces études se soient principalement intéressées aux rapports du secteur privé, les qualités nécessaires à un bon rapport s'appliquent à tous les genres d'organisations. Les sept caractéristiques qui reviennent le plus souvent sont les suivantes: les rapports doivent être pertinents, complets, comparables, compréhensibles, objectifs, fiables et produits à temps. Nous les expliquons brièvement afin de jeter les bases de critères plus précis dont nous traiterons plus loin et, auxquels devraient satisfaire le Budget des dépenses et les Comptes publics.

4.10 Rapports pertinents. Dans les rapports, les besoins d'information du Parlement devraient primer sur ceux de tout autre utilisateur. Les formes de présentation utilisées et les renseignements fournis devraient refléter les caractéristiques particulières de chaque ministère et organisme. Les particularités exceptionnelles devraient être mises en relief si elles méritent l'attention du Parlement en raison de leur ampleur, d'un changement matériel, d'un écart par rapport au budget ou de leur caractère délicat.

4.11 Rapports complets. Les utilisateurs devraient disposer d'un

tableau complet, mais compréhensible, des activités du gouvernement. L'information devrait permettre de connaître les activités, les besoins totaux en ressources et les organismes responsables de l'exécution de chaque programme gouvernemental. Dans la mesure du possible, on devrait divulguer les détails jusqu'au niveau de l'élément activité où les résultats peuvent être comparés aux ressources utilisées ou, à tout le moins, pouvoir les obtenir sur demande. La méthode d'élaboration des données devrait être indiquée de sorte qu'il soit évident que des données à l'appui sont disponibles. Les ressources consacrées aux programmes connexes d'autres ministères devraient aussi être indiquées.

4.12 Rapports comparables. L'information relative aux finances et à la performance devrait être fournie sous une forme qui permette à l'utilisateur de comparer les résultats réels aux résultats prévus et aux tendances des années précédentes. Pour être comparables, les rapports doivent avoir une similitude de présentation d'une année à l'autre, ou alors, expliquer les conséquences des changements dans leurs méthodes. Quand des changements sont apportés, les données des années précédentes devraient être reformulées de façon à refléter l'effet rétroactif des modifications.

4.13 Rapports compréhensibles. Le bon sens doit dicter le compromis à faire entre la divulgation trop détaillée ou trop sommaire des renseignements, les deux extrêmes pouvant également porter à confusion pour l'utilisateur. Le but est de fournir des renseignements sous une forme qui permette au lecteur d'employer efficacement son temps, en attirant son attention d'abord sur les renseignements sommaires, puis sur les détails jugés les plus utiles. Des textes explicatifs clairs devraient accompagner les données financières et non financières.

4.14 Rapports objectifs. Les renseignements doivent, le plus possible, être exempts de tout préjugé de forme, c'est-à-dire être présentés sous la forme que n'importe quelle autre personne aurait choisie. Les principes et pratiques de rapport et les hypothèses qui les sous-tendent doivent être exposés clairement.

4.15 Rapports fiables. Les contrôles exercés sur les systèmes de production de l'information devraient être suffisants pour garantir à l'utilisateur la justesse et la validité de cette dernière.

4.16 Rapports produits à temps. Les renseignements qu'il s'agisse de données prévisionnelles ou réelles, devraient être fournis à temps pour être utiles.

4.17 Nombre de ces qualités sont actuellement absentes du Budget des dépenses et des Comptes publics. Peu de rapports pourraient satisfaire en permanence à tous ces critères. Il faut souvent faire des compromis, lorsque ces derniers ne sont pas conciliables. Néanmoins, les quatre premiers critères caractère pertinent, complet, comparable et compréhensible - devraient régir la forme et le contenu du Budget des dépenses et des Comptes publics. Les trois derniers - objectivité, fiabilité et production à temps déterminent la qualité de

l'information figurant dans ces deux documents.

4.18 Critères de vérification. Pour être utiles, les renseignements présentés dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics devraient être:

-pertinents;
-complets;
-comparables;
-compréhensibles;
-objectifs;
-fiables; et
-produits à temps.

4.19 Toutes les recommandations qui figuraient dans nos Rapports annuels précédents au sujet de la rédaction des rapports visaient à améliorer le Budget des dépenses ou les Comptes publics sous l'un ou plusieurs des aspects énumérés précédemment. Les sections qui suivent présentent des critères encore plus précis pour chacun de ces documents.

Forme et contenu du Budget des dépenses

4.20 La Commission Lambert notait que le Budget des dépenses, le "Livre bleu", contenait "plus de 1,200 pages monotones faisant état des dépenses proposées par une variété déconcertante de ministères et d'organismes." Elle précisait:

"Dans sa forme actuelle, le "Livre bleu" est un document de référence utile, mais sa présentation ne permet pas de signaler les particularités des activités des différents ministères. De plus, il ne réussit pas à présenter les données d'une manière propice à un examen parlementaire réel. Il est difficile d'associer ces renseignements avec les personnes, lieux ou choses qui intéressent les membres du Parlement."

Pour remédier à ces problèmes, la Commission recommandait que soient préparés dans un tome le budget consolidé et dans d'autres tomes les budgets individuels des ministères. En ce qui concerne le contenu du Budget des dépenses, la Commission cernait en ces termes l'une des principales lacunes: "...il ne fournit pas au Parlement des données appropriées et clairement présentées sur la raison des dépenses, la manière dont elles devraient être réalisées et les avantages qui en découleraient." La Commission proposait, pour remédier à cette lacune, les mesures suivantes:

-une description sans équivoque des programmes, activités et sous-activités, ainsi que des objectifs et sous-objectifs visés;

-la présentation du coût des programmes sous forme des coûts combinés d'une série d'activités et de sous-activités significatives correspondant chacune, si possible, à un résultat mesurable, pour permettre d'évaluer l'efficience et l'efficacité en comparant la performance réelle et prévue;

-l'établissement de coûts complets en tenant compte de toutes les dépenses qui peuvent être clairement associées à des activités aboutissant aux résultats du programme et en incluant séparément les coûts qui ne peuvent être directement imputés; et

-la présentation des objectifs des programme et des activités en termes quantitatifs, dans la mesure du possible.

Ces propositions, ainsi que d'autres recommandations, se retrouvent dans les principaux critères énoncés ci-après.

4.21 Budget consolidé et budgets ministériels en tomes distincts. Le Budget des dépenses devrait présenter un tableau complet de toutes les dépenses gouvernementales. Dans un souci de clarté et de présentation globale des données, il faudrait que le tome récapitulatif soit séparé des dépenses ministérielles données plus en détail. Des tomes ministériels distincts permettraient aux ministères de donner des renseignements sur leurs responsabilités particulières, sans être obligés par une présentation normalisée de donner des détails sans rapport avec ces responsabilités. Les tomes récapitulatifs et ministériels devraient néanmoins être compatibles, d'une part en suivant les mêmes principes de rapport et d'autre part en comportant des liens entre eux.

4.22 Présentation comparable des autorisations annuelles et statuaires. Le Budget des dépenses devrait accorder une même importance aux autorisations annuelles et statuaires. Réunies, ces autorisations constituent la base du contrôle financier puisqu'on ne peut dépenser des fonds à des fins ou dans des limites qui n'ont pas été approuvés au préalable par le Parlement. Pour être aussi complètes que claires, les autorisations tant statuaires qu'annuelles devraient figurer dans les totaux analysés dans le Budget consolidé, comme le recommande également la Commission Lambert. À l'heure actuelle, les grands programmes statuaires, comme celui des allocations familiales qui implique des milliards de dollars, sont présentés de façon beaucoup moins détaillée que les affectations annuelles de crédits.

4.23 Il faudrait éliminer d'autres anomalies dans la présentation des crédits. Bien qu'il s'agisse souvent de centaines de millions de dollars, actuellement, les affectations annuelles de crédits autorisant les prêts, placements et avances ne sont inscrites chacune que sur une seule ligne, tout comme les articles statuaires, sans le genre de renseignements qui justifient habituellement les autres crédits.

Dans tous les cas, la quantité de renseignements fournis devrait correspondre a l'importance et la portée de la dépense.

4.24 Structure des renseignements divulgués. Pour être compréhensible, le Budget des dépenses devrait "exploser", c'est-à-dire, conduire à des renseignements de plus en plus détaillés. Le tome récapitulatif tout comme les tomes ministériels devraient

présenter et intégrer des informations financières et non financières pour aider le lecteur à comprendre les résultats anticipés des dépenses du gouvernement. Le budget d'un ministère devrait être divisé en crédits distincts seulement lorsqu'on peut délimiter les responsabilités de gestion et que l'objet des dépenses diffère suffisamment pour justifier que le Parlement limite les sommes qui peuvent être dépensées. Le Comité des comptes publics a expressément demandé qu'on mette fin à la pratique de ventiler les programmes en crédits de fonctionnement, crédits de capital et crédits de subventions et contributions, à moins que des circonstances exceptionnelles le demandent.

4.25 Le système comptable du gouvernement permet de diviser les données financières selon trois caractéristiques distinctes qui peuvent servir de base non seulement aux crédits, mais aussi aux renseignements qui les expliquent. L'information sur la performance doit être obtenue et ventilée selon ces trois mêmes caractéristiques, soit en fonction:

-des activités, qui déterminent les moyens distincts permettant d'atteindre les objectifs d'un programme;

-des centres de responsabilité, qui définissent les entités responsables de l'exécution des programmes; et

-des articles de dépense, qui définissent les ressources nécessaires aux entités afin d'exécuter les activités du programme.

4.26 Divulgation du but des dépenses projetées. Les fonctions, programmes et activités actuellement présentés dans le Budget des dépenses sont censés informer le Parlement et le public de l'utilisation projetée des ressources acquises. Cependant, ils ne le font pas. Plus de renseignements et peut-être de nouvelles classifications sont nécessaires pour bien démontrer à quelle fin les fonds sont demandés.

4.27 Le Budget des dépenses consolidé devrait présenter les dépenses du gouvernement selon les grandes fonctions ou politiques. Sous chaque fonction, on devrait retrouver tous les programmes des divers ministères qui contribuent à atteindre le but ou les objectifs de cette même fonction. Les dépenses sont maintenant regroupées au début du volume du Budget des dépenses sous des rubriques fonctionnelles tel que "développement économique" et "affaires étrangères". Ces rubriques devront peut-être modifiées pour se conformer au nouveau système de gestion des dépenses, de telle sorte qu'il y aurait une fonction pour chaque "enveloppe" d'argent attribuée à un comité du cabinet en vue de l'affectation des fonds entre les divers programmes ministériels de cette même fonction. En consultant le Budget des dépenses consolidé, le Parlement devrait pouvoir y retrouver le pourcentage des dépenses accordé à chaque fonction et à chaque programme ministériel assumant cette fonction et demander au gouvernement de justifier ses affectations.

4.28 Dans les tomes du Budget des dépenses des ministères,

l'accent devrait porter sur les programmes, les activités, les sous-activités et les éléments d'activité. Ces expressions ont été définies par le Conseil du Trésor. Un ministère peut avoir un ou plusieurs programmes. Un programme est un groupe d'activités analogues ayant un objectif commun. Chaque activité se divise en sous-activités et en éléments d'activité. L'élément d'activité est l'échelon le plus bas de la classification ayant un extrant identifiable, dont les coûts peuvent être déterminés de façon significative.

4.29 Le but des dépenses aux niveaux des sous-activités et des éléments d'activité n'apparaît pas dans le Budget des dépenses. Les sous-activités et les éléments d'activité sont plutôt regroupés et leur objet est décrit en termes beaucoup plus vagues qu'aux niveaux de l'activité et du programme. Ceci n'est pas suffisant. Le Parlement pourrait mieux comprendre les dépenses du gouvernement si les buts et les résultats pouvaient être décrits, non pas en termes généraux et vagues, mais de façon bien concrète en identifiant les tâches individuelles importantes effectuées par les fonctionnaires. Le Budget des dépenses devrait donc divulguer des renseignements jusqu'au niveau de l'élément d'activité. Lorsque ces renseignements deviennent trop détaillés, le Budget devrait démontrer comment les données financières et les données sur la performance sont résumées, afin que le lecteur sache où il peut obtenir des détails supplémentaires s'il le désire.

4.30 À l'heure actuelle, le Budget des dépenses ne contient pas d'objectifs précis et n'explique pas comment les intrants des programmes permettront d'atteindre les objectifs. Le Budget des dépenses devrait:

-déterminer et définir les objectifs des programmes le plus précisément possible;

-faire la distinction entre les différents niveaux de résultats: immédiats, intermédiaires et finaux;

-déterminer les résultats qui pourraient et devraient être mesurés et présentés au Parlement;

-indiquer les liens entre les processus de travail et les résultats, permettant ainsi que les questions d'économie et d'efficience soient facilement décelables; et

-donner une meilleure idée de chaque programme en identifiant le rôle de chacune des activités dans l'atteinte des objectifs du programme.

Le "modèle d'imputabilité" illustré au chapitre 15, ministère du Revenu national, Douanes et Accise, fait voir ce genre d'information dans le cas de l'Accise, sous forme de graphique.

4.31 Présentation des responsabilités organiques. Lors des audiences du Comité des Comptes publics sur la forme du Budget des dépenses, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est demandé dans

quelle mesure il y avait lieu de dévoiler les renseignements. Le Comité, reconnaissant qu'il s'agissait d'une question qu'étudiait la Commission Lambert, a convenu de la réexaminer une fois que la Commission aurait publié son rapport.

4.32 La Commission a recommande que:

"les sous-chefs de tous les ministères s'assurent que leur structure d'organisation reflète clairement que les centres de responsabilité sont directement liés aux programmes, aux activités ou aux sous-activités susceptibles d'être reliés à des ressources et, lorsque c'est possible, à des réalisations précises et mesurables."

4.33 Que se passe-t-il, cependant, lorsqu'une organisation s'acquitte d'un certain nombre d'activités avec des objectifs variés, sinon en conflit? À moins que l'organisation ne dispose de systèmes permettant de répartir les coûts par rapport aux extrants mesurables, l'explication du Budget des dépenses par activités et sous-activités peut être arbitraire et n'être pas fiable. Les coûts organisationnels, par direction, par division ou par bureau devraient être indiqués lorsqu'il s'agit du plus bas niveau auquel les dépenses peuvent être expliquées, de façon fiable, par but.

4.34 Le Budget des dépenses devrait présenter suffisamment de renseignements afin d'indiquer qui est imputable pour les activités dévoilées.

4.35 Présentation des besoins en ressources (articles de dépense). Les articles courants de dépense, par exemple "personnel", "services d'utilité publique", "fournitures et approvisionnements" ou "transports et communications", décrivent la nature des biens et des services qu'achète le gouvernement. Ils aident à comprendre les activités et facilitent le contrôle des coûts totaux et l'analyse de la répercussion des dépenses du gouvernement sur divers secteurs de l'économie.

4.36 Statistique Canada a déterminé les nombreux articles qu'il juge utiles pour l'analyse économique. Chaque ministère, de, son côté, détermine les articles de dépense, habituellement appelés "articles d'exécution", qu'il juge utiles pour les rapports à la direction. Le Conseil du Trésor exige maintenant que ces articles, qui varient d'un programme à l'autre, puissent être associés aux articles économiques et regroupés au sein des 13 articles courants utilisés dans la présentation du Budget des dépenses. Le Comité des comptes publics a recommandé que les relations entre les articles de dépenses économiques, courantes et d'exécution, devraient être contenues dans les documents à l'appui du Budget, afin que les députés sachent quels détails supplémentaires peuvent être obtenus sur demande.

4.37 Dans les Budgets des dépenses ministériels, il peut arriver que la nature ou l'ampleur des dépenses consacrées à un programme particulier justifient des renseignements plus détaillés, sur les besoins en ressources, que ceux que donnent les 13 articles courants.

Par exemple, si le poste "services professionnels et spéciaux" est particulièrement important, il devrait être ventilé entre les diverses disciplines professionnelles. Certains ministères ont commencé à donner ce genre de détails supplémentaires dans leur Budget des dépenses.

4.38 Outre le tableau des dépenses par article courant, le Budget des dépenses donne actuellement plus de détails, dans des tableaux distincts, sur trois articles courants particuliers: le personnel, les paiements de transfert et les dépenses en capital. Le personnel est indiqué dans tous les cas, tandis que les deux autres postes ne sont présentés que si les sommes sont appréciables.

4.39 Les frais de personnel représentent souvent le principal élément de dépenses des ministères. On devrait divulguer à ce sujet des renseignements utiles à l'étude des questions d'économie, par exemple l'évolution tendancielle de l'utilisation réelle et prévue des années-personnes, le profil des niveaux et des catégories de personnel et les rémunérations moyennes quand cela convient, les tomes des Budgets des dépenses ministériels devraient également indiquer le personnel dans chaque activité ou sous-activité, à titre d'indice d'efficience lorsque des renseignements sur la performance sont également présentés.

4.40 Les tableaux présentant les subventions et les contributions, les autres paiements de transferts et les dépenses en capital devraient également fournir les détails demandés par le Comité permanent des Comptes publics, par exemple une ventilation par province et par catégorie d'utilisation. De plus, les coûts futurs des engagements et des projets courants devraient être démontrés.

4.41 Analyses supplémentaires. Les trois sortes de présentations décrites précédemment - par but, par centre de responsabilité et par article de dépense ne sont aucunement exhaustives. Des analyses supplémentaires devraient être effectuées pour répondre aux besoins particuliers de renseignements. Par exemple, le budget des dépenses consolidé devrait donner des renseignements sur des sphères d'activités d'envergure gouvernementale, telles les "activités du gouvernement dans le Grand Nord", tandis que les Budgets des dépenses ministériels pourraient présenter les programmes communs ou connexes exécutés par plusieurs ministères, tels les dépenses du Canada "d'aide officielle au développement" effectuées par l'Agence canadienne de développement international, le ministère des Finances et le Centre de recherche pour le développement international. Lorsque le Budget des dépenses de chaque ministère fera l'objet d'un tome distinct, il sera indispensable, afin d'aider le lecteur, de faire des renvois aux travaux connexes effectués par d'autres ministères.

4.42 Renseignements sur la performance. Des renseignements indiquant la performance espérée devraient figurer dans le Budget des dépenses pour compléter l'information sur les dépenses. Par exemple, pour mesurer l'économie, il faut déterminer les coûts unitaires en comparant les dépenses avec la quantité de matériaux acquis et la quantité de personnes et de services obtenus. L'efficience peut être

mesurée en comparant des extrants tels le nombre d'inspections douanières aux coûts. La mesure de l'efficacité appelle une comparaison des résultats aux buts projetés en termes de création d'emplois, de logements, etc. Dans la mesure du possible, il faudrait que les renseignements sur la performance fournissent des statistiques quantitatives sur les résultats produits et il faudrait avoir recours à des descriptions lorsque les résultats ne sont pas mesurables en termes de coût-efficacité. Il faut une grande variété de renseignements sur la performance pour que le Budget des dépenses soit utile à déterminer la valeur anticipée en contrepartie des dépenses proposées. En partant de données faciles d'accès, on réalisera certains progrès en attendant l'élaboration de techniques pour mesurer des programmes plus complexes.

4.43 Renseignements sur les coûts. Pour faciliter la Comparaison des données financières avec les données sur la performance, l'information financière devrait être exprimée sur une base de coûts, afin de montrer le rapport entre les biens et services produits et le coût de leur production. Les coûts unitaires constituent un élément essentiel de l'évaluation de la performance. La Commission Lambert et le Comité des comptes publics ont tous deux recommandés la répartition de tous les coûts directement attribuables, la Commission demandant aussi que soient répartis - mais séparément - les frais généraux. S'il est possible d'obtenir des données distinctes sur la performance, il devrait être possible de leur attribuer un coût.

4.44 Données comparatives. Des tableaux financiers, pour chaque programme, devraient indiquer séparément les montants à voter et les dépenses prévues et devraient comparer l'exercice du Budget des dépenses avec les exercices courants et précédents. Des tableaux sommaires devraient présenter des projections de dépenses pour deux ou plusieurs années suivant celle du Budget des dépenses. On pourrait présenter des comparaisons historiques sur de plus longues périodes lorsque les niveaux des dépenses accusent des variations exceptionnelles. Les données statistiques et financières montrant l'évolution des dépenses devraient être complétées par des explications donnant les raisons des variations des années précédentes et des hypothèses à la base des changements futurs.

4.45 Manque à gagner fiscal. Pour faire des comparaisons historiques cohérentes, il faut disposer d'informations sur le "manque à gagner fiscal", c'est-à-dire les effets des réductions sélectives et des transferts d'impôt. Pour réaliser les divers objectifs de ses politiques, le gouvernement est souvent obligé de choisir entre une diminution des impôts et une augmentation des dépenses afin de répondre aux besoins de secteurs particuliers de la société. S'il choisit de diminuer les impôts, les recettes perdues devraient être divulguées à la rubrique "manque à gagner fiscal" dans le Budget des dépenses de l'année au cours de laquelle le changement a été apporté. Autrement, les comparaisons des dépenses d'une année à l'autre ne sont pas valables. Par exemple, le récent programme de crédit d'impôt pour enfants a remplacé en partie les paiements d'allocations familiales et, bien qu'une somme de $277 millions continue d'être versée indirectement aux particuliers, cette somme est exclue du Budget des

dépenses. Un autre exemple de "manque à gagner fiscal" est l'augmentation de $259 millions des transferts fiscaux effectués en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, S.C. 1976-1977, c. 10. Le même problème de divulgation de l'information financière se pose pour les remboursements de $781 millions que le fédéral a versés aux provinces dans le cadre du programme de réduction de la taxe de vente provinciale. Si, par exemple, ces mêmes programmes étaient réalisés au moyen de dépenses plutôt que de transferts ou de diminutions des impôts, le total des dépenses du gouvernement aurait été accru d'environ 12.4 pour cent en 1978-1979 au lieu de 9.4 pour cent indiqué dans les Comptes publics.

4.46 Critères de vérification. Pour répondre aux exigences largement reconnues en matière de rapports, le Budget des dépenses, dans sa version révisée, devrait:

-donner, dans un Budget consolidé en un tome, une vue d'ensemble des projets de dépenses du gouvernement;

-comporter, sous forme de tomes distincts, des budgets ministériels compatibles avec le tome récapitulatif, mais assez souples pour refléter les activités particulières des ministères;

-présenter une analyse équilibrée des projets de dépenses du gouvernement, en y intégrant les autorisations statuaires, les crédits pour les prêts, les investissements et les avances, et tous les autres crédits;

-donner sur les programmes et les activités des renseignements fonctionnels qui mettent en rapport les coûts et les buts projetés;

-donner, des renseignements sur les activités, jusqu'au niveau des projets et processus précis à l'égard desquels on peut élaborer des renseignements sur les coûts et sur la performance;

-décrire la contribution de chaque élément de programme aux objectifs immédiats, intermédiaires et ultimes du programme;

-indiquer la façon dont la responsabilité des activités a été attribuée;

-fournir des renseignements financiers et des données sur la performance suivant les responsabilités organisationnelles quand celles-ci ne peuvent peut-être expliquées de façon fiable grâce à la structure des activités;

-résumer dans le Budget des dépenses consolidé, des renseignements pour chaque article de dépense et fournir, dans les Budgets des dépenses des ministères, les articles courants et les articles d'exécution;

-exposer avec suffisamment de détails les dépenses de personnel, de subventions et de contributions ainsi que les dépenses en capital;

-fournir des analyses supplémentaires montrant le coût total de certaines activités dans lesquelles plus d'un ministère sont engagés;

-présenter de l'information sur la performance, sous forme quantitative ou descriptive;

-établir le coût complet des résultats du programme;

-fournir séparément des renseignements servant à comparer les demandes d'autorisations de dépenses et les dépenses projetées;

-fournir des comparaisons historiques supplémentaires et des projections sur le futur, ainsi que les explications voulues sur les tendances et les hypothèses; et

-présenter le "manque à gagner fiscal" et son effet sur les données comparatives.

Forme et contenu des Comptes publics et des rapports annuels

4.47 La Commission Lambert considère les Comptes publics comme un document "aride et volumineux qui porte à confusion" et ne peut être utilisé pour obliger qui que ce soit à rendre Compte. Peu de gens soutiendront le contraire. La Commission souligne aussi que ni les sous-chefs ni les fonctionnaires supérieurs des finances ne se reconnaissent officiellement responsables des données sur leur ministère.

4.48 La Commission est encore moins élogieuse à l'égard des rapports annuels, qui, selon elle, offrent seulement les renseignements que les ministères désirent rendre publics et ne rendent pas entièrement compte de la manière dont ceux-ci ont respecté les engagements pris dans le Budget des dépenses.

4.49 La Commission propose que le rapport annuel d'un ministère devienne le principal document d'imputabilité et que chaque rapport soit soumis automatiquement et de façon permanente au comité permanent qui examine le Budget des dépenses du ministère. Elle propose aussi de maintenir la publication du Volume II des Comptes publics. Ceci semble un redoublement inutile.

4.50 Nous recommandons que les révisions nécessaires soient apportées au Volume I des Comptes publics afin que celui-ci aille de pair avec le Budget des dépenses consolidé. Le Volume I devrait continuer d'être présenté au Comité des comptes publics. Cependant, beaucoup de renseignements ministériels contenus maintenant dans le Volume II des Comptes publics seraient plus à leur place dans les rapports annuels des ministères. L'imputabilité de ces derniers serait clairement établie, surtout si les états sommaires étaient signés par le sous-chef, et par le contrôleur du ministère. Cette obligation d'apposer sa signature est maintenant d'usage courant au Royaume-Uni selon le principe de "l'agent comptable". En fait, dans le Royaume-Uni, le Contrôleur et Vérificateur général certifie

également ces comptes ministériels. Bien que la Commission ne l'ait pas proposé, le Parlement voudra peut-être envisager la possibilité d'instaurer cette pratique.

4.51 Les Comptes publics et les rapports annuels constituent des maillons importants dans la chaîne de l'imputabilité, pour cette raison, ils devraient correspondre du mieux possible, sur le plan de la forme et du contenu, au Budget des dépenses. Au lieu de répéter ici certaines des exigences décrites en détails précédemment à l'égard du contenu du Budget des dépenses, nous nous contenterons d'en indiquer les points saillants et les différences.

4.52 Comptes publics consolidés. Le Volume I des Comptes publics devrait être un document distinct résumant les affaires financières du gouvernement, tout comme le feraient le Budget consolidé et le Plan financier proposés par la Commission Lambert. Les états financiers sommaires du Canada qui se trouvent dans le Volume I devraient fournir suffisamment de détails pour permettre aux utilisateurs d'avoir une vue d'ensemble de la situation financière du Canada. Les états financiers devraient être étayés par des renseignements supplémentaires donnant les précisions dont pourraient avoir besoin ses utilisateurs. Les détails propres au ministère devraient être contenus dans les rapports annuels du ministère. Les renseignements devraient être en grande partie identiques à ceux du Budget des dépenses consolidés; les chiffres réels de l'année devraient être comparés à ceux du Budget des dépenses principal, et les écarts expliqués.

4.53 Rapports annuels des ministères. Les ministères devraient produire des rapports annuels signés par le sous-ministre et le contrôleur du ministère. Tout comme les tomes des Budgets des dépenses ministériels, ils devraient être souples sur le plan de la forme, mais compatibles avec les Comptes publics consolidés. Ils devraient mettre l'accent sur la performance réelle et expliquer les écarts par rapport au plan. Une attention particulière devrait être consacrée à fournir des renseignements explicites et précis sur la performance dans la mesure du possible. De plus, les Comptes publics devraient donner plus de détails que le Budget des dépenses sur certains points tels les bénéficiaires de subventions et de prêts, sur le personnel et sur l'organisation du travail au niveau du ministère.

4.54 Critères de vérification. Pour tenir compte des qualités généralement acceptées en matière de rapports, les Comptes publics devraient:

-comporter un volume récapitulatif contenant les états financiers du gouvernement du Canada, des renseignements comme ceux du Budget des dépenses consolidées et toute autre information sommaire appropriée; et

-comporter des rapports annuels distincts des ministères, contenant des comptes signés par le sous-chef et le contrôleur du ministère, comptes qui correspondent au Budget des dépenses et l'expliquent en comparant les chiffres réels à la performance et aux dépenses, avec

une explication des écarts.

Fiabilité de l'information fournie dans le Budget des dépenses et les Comptes publics

4.55 La fiabilité et la validité de l'information fournie dans le Budget des dépenses et les Comptes publics dépend de la qualité de l'information dans les systèmes sous-jacents d'information financière et d'information sur la performance des ministères et organismes. Les systèmes de planification opérationnelle et de budget produisent l'information qui apparaît dans le Budget des dépenses, tandis que les systèmes comptables et les systèmes de mesure de la performance produisent l'information qui se retrouve dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics.

4.56 Qualité de l'information prévisionnelle et budgétaire. D'après la Commission Lambert, l'une des principales causes de la mauvaise qualité de l'information présentée au Parlement est que "le Budget des dépenses n'est pas utilisé par les ministères dans leurs processus de planification des opérations". Le gestionnaire qui veut établir des plans en vue du Budget des dépenses a besoin de connaître les objectifs opérationnels à atteindre, les dépenses réelles et les résultats les plus récents sur la performance, ainsi que certaines indications sur les tendances passées et futures. Les données devraient être fiables, produites à temps, objectives et complètes. Dans un système bien rôdé, les systèmes financiers et opérationnels utilisés par les gestionnaires peuvent habituellement produire des renseignements présentant ces caractéristiques.

4.57 Les gestionnaires doivent fonder leurs projections pour l'avenir sur leur interprétation des tendances passées, sur les améliorations prévues dans les opérations et sur leur connaissance des objectifs d'orientation du gouvernement et des facteurs extérieurs susceptibles d'influer sur leur réalisation. Il faut pour cela que les objectifs d'orientation soient communiqués clairement et rapidement dans toute l'organisation et que les gestionnaires établissent des hypothèses sur l'évolution probable. On devrait revoir toutes les hypothèses pour en assurer l'objectivité et les exposer dans le Budget des dépenses de façon que les députés eux-mêmes puissent évaluer la qualité des prévisions des dépenses. Les écarts dus aux faits que les hypothèses ne se sont pas réalisées devraient être expliqués dans les Comptes publics.

4.58 Qualité de l'information comptable. Le système de comptabilité de caisse du gouvernement enregistre les dépenses au moment où les biens et services sont payés, et non au moment où ils sont achetés ou utilisés. Ces renseignements sur les mouvements de trésorerie doivent être complétés par des renseignements sur la comptabilité d'exercice qui démontrent les coûts totaux pour permettre à la direction de juger si on a reçu une juste valeur en contrepartie de l'argent dépensé. Le coût non recouvré des services fournis gratuitement devrait également être signalé pour chaque activité si l'on veut que les coûts soient complets.

4.59 Qualité des systèmes de rapport sur la performance. Les versions révisées du Budget des dépenses et des Comptes publics devront présenter maints renseignements divers sur la performance. Des contrôles seront nécessaires pour vérifier si ces renseignements sont fiables, comparables et produits en temps opportun. Les renseignements non financiers, en particulier, proviennent souvent de sources qui ne font pas l'objet de vérifications et de contrôles internes habituels comme le sont les documents comptables financiers. Cela devrait être changé. L'information de nature non financière devrait, dans le mesure du possible, découler des systèmes d'enregistrement des opérations financières si l'on veut obtenir des renseignements valides à un coût raisonnable.

4.60 Définition des objectifs, des résultats et des coûts. Le Conseil du Trésor oblige les ministères à exposer le plus clairement possible les objectifs qu'ils visent. Comme nous l'avons indiqué antérieurement, ces objectifs ne sont pas énoncés de façon satisfaisante au niveau des programmes et les résultats prévus ne sont pas présentés au niveau de leurs éléments constitutifs - activités, sous-activités et éléments d'activité. Chaque programme et chacun de ses éléments constitutifs devraient produire des résultats susceptibles d'être comparés aux coûts.

4.61 La façon dont les programmes et leurs éléments sont définis influe sensiblement sur la qualité du Budget des dépenses et des Comptes publics. Les objectifs des programmes et leurs éléments devraient être réétudiés périodiquement par le gouvernement et le Parlement. Nous avons trop souvent rencontré des cas où il est impossible de déterminer si les objectifs sont atteints ou ce qu'il peut en coûter. Si l'on modifie les programmes ou leurs éléments, les ministères devraient veiller à ce que les coûts et les résultats des nouveaux objectifs et sous-objectifs puissent être mesurés et comparés.

4.62 Critères de vérification. Afin d'assurer la qualité du Budget des dépenses et des Comptes publics, l'information devrait:

-émaner des buts opérationnels et des systèmes d'information des gestionnaires;

-être basée sur des objectifs d'orientation communiqués clairement et en temps opportun aux responsables de tous les niveaux qui participent à la planification des dépenses;

-exposer les hypothèses dans le Budget des dépenses et les examiner dans les Comptes publics;

-être fondée sur des systèmes comptables intégrés de prix de revient;

-être fondée sur des systèmes d'information sur la performance assortis de mesures de contrôle analogues à celles que présentent les systèmes d'information financière; et

-exposer les objectifs et les sous-objectifs de programme de façon

réaliste et en termes mesurables; préciser les résultats attendus et permettre la comparaison des coûts aux résultats.

Mesures prises par le gouvernement

4.63 Presque toutes les exigences en matière de forme, de contenu et de qualité de l'information du Budget des dépenses et des Comptes publics qui sont exposées dans ce chapitre ont été mentionnées dans nos Rapports annuels précédents, et nombre d'entre elles ont été illustrées dans les exemples de Budget des dépenses préparés par notre Bureau. La plupart de ces exigences ont aussi été recommandées explicitement par le Comité des Comptes publics et la Commission Lambert. Avec ces études comme antécédents, le gouvernement n'a plus qu'à prendre les mesures nécessaires.

4.64 Comme l'indique le paragraphe 4.7, le Secrétaire du Conseil du Trésor a confirmé que le Conseil présenterait, à titre d'expérience, la version révisée du Budget de 1980-1981 pour trois à cinq ministères et instaurerait un an plus tard une version complètement révisée du Livre bleu de 1981-1982. Les études nécessaires devaient être menées par un groupe de travail conjoint du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général, avec la participation appropriée de notre Bureau. De plus, les études devaient porter sur le contenu des Comptes publics et sur les systèmes qui produisent l'information présentée dans le Budget des dépenses et les Comptes publics.

4.65 L'organisation des groupes de travail et des comités a subi des changements fréquents jusqu'à l'attribution récente de cette responsabilité au Contrôleur général en août 1979. Il existe maintenant une structure de responsabilités entièrement nouvelle.

4.66 Notre rôle, dans ces études, est de représenter le point de vue du Parlement et d'aider à l'élaboration de nouveaux documents conformément aux mandats décrits dans les audiences et dans le troisième rapport du Comité des comptes publics. Notre participation a été moins active que prévue à cause des retards observés dans l'organisation et les travaux. En tant que consultants, nous avons été très peu consultés, si ce n'est nos commentaires sur une ébauche de présentation illustrant les renseignements sommaires du Budget des dépenses et pour fournir le cadre de la nouvelle formule de présentation du Budget des dépenses.

4.67 Dans l'ensemble, on s'est surtout préoccupé jusqu'ici d'améliorer la présentation du tome récapitulatif du Budget des dépenses, au lieu de s'attaquer aux tomes ministériels, là où doit commencer l'amélioration réelle des renseignements présentés. On n'a pas encore constitué de groupes ministériels de travail chargés de mener les études pilotes; nous n'avons pas vu de plans d'action étayés par des renseignements détaillés sur les mesures à prendre, l'attribution des responsabilités et la détermination des étapes et des échéances. Pour le moment, les travaux sont si peu avancés que le Conseil du Trésor semble avoir très peu de chances de respecter son engagement envers le Parlement dans les délais promis.

4.68 L'absence de progrès dans l'intégration des travaux portant sur les Comptes publics et des systèmes sous-jacents, d'une part, et l'élaboration du Budget des dépenses, d'autre part, préoccupe également notre Bureau. Cette intégration est particulièrement importante, comme le reconnaissait le Secrétaire du Conseil du Trésor dans ses commentaires datés du 8 mars 1979 au comité des Comptes publics:

"Je tiens à rappeler qu'il faudra consacrer beaucoup de temps, d'efforts et d'argent pour s'assurer que les révisions apportées au Budget des dépenses trouvent un écho dans le système comptable et dans les systèmes d'évaluation du rendement des ministères. Nous devons veiller à ce que les résultats figurant aux Comptes publics correspondent parfaitement aux données du Budget des dépenses. La planification de ces changements dans les ministères deviendra une partie intégrante des plans d'action que les ministères arrêteront, de concert avec le contrôleur général à la suite des enquêtes PPCG (Perfectionnement des pratiques et contrôle de gestion.)"

4.69 Un certain nombre de mesures ont été prises, ou sont en voie de l'être, afin d'améliorer les Comptes publics, y compris certaines mesures découlant de l'Étude des Comptes du Canada effectuée en 1975. Ces mesures sont décrites dans le chapitre 5. Les études PPCG du Contrôleur général portent sur les systèmes de base qui servent à l'élaboration du Budget des dépenses et des Comptes publics. Ces diverses études n'ont pas encore été entièrement intégrées au travail projeté pour le Budget des dépenses et il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.

4.70 En résumé, les progrès accomplis depuis le mois de mars, date à laquelle le Comité des comptes publics a terminé ses audiences sont désappointants. Nous craignons fortement que les engagements pris devant le Comité par le Conseil du Trésor ne soient pas tenus. La publication d'une version révisée du Budget des dépenses risque d'être retardée d'une année entière. Nous appuyons fermement la priorité accordée à la révision du Budget ces dépenses dans le Discours du Trône prononcé lors de l'ouverture de la 31 législature et nous espérons que, sous la nouvelle direction du Contrôleur général, d'autres améliorations puissent être présentées au Parlement au cours de la prochaine année. Notre Bureau contribuera certainement par tous les moyens possibles à accélérer le processus puisque nous sommes convaincus que l'amélioration des renseignements destinés au Parlement est indispensable à une meilleure gestion des dépenses publiques. Nous estimons qu'il est urgent que le Comité des comptes publics étudie le plus tôt possible les progrès réalisés sur cet important sujet et qu un plan d'ensemble de mise en application soit présenté au Comité afin de permettre à ce programme d'être contrôlé efficacement, étant donné son importance vitale pour le Parlement.

5

ATTESTATION ET AUTORISATION

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	5.1	105
Attestation	5.5	106
Attestation des états financiers du gouvernement	5.9	107
Buts des états financiers et divulgation de l'information	5.13	107
Principes comptables du gouvernement	5.18	108
Critères de vérification	5.24	109
Mesures prises par le gouvernement	5.25	110
Autorisation	5.30	111
Communication des autorisations	5.35	112
Instruction et formation	5.37	112
Surveillance et rapports	5.38	112
Vérification interne	5.40	113
Critères de vérification	5.41	113
Mesures prises par le gouvernement	5.42	113

ATTESTATION ET AUTORISATION

Introduction

5.1 Le chapitre 2 définit l'élément "attestation et autorisation" de la vérification intégrée comme suit:

"l'expression d'une opinion sur les états financiers et la vérification des autorisations parlementaires et gouvernementales des dépenses."

5.2 Dans son "Dictionnaire de la comptabilité", l'Institut Canadien des comptables agréés définit la fonction d'attestation comme étant "la mission qu'a un expert-comptable d'exprimer une opinion sur les états financiers d'une entreprise". Habituellement, cette opinion indépendante assure le lecteur que les états sont présentés fidèlement et selon les principes comptables généralement reconnus, appliqués de façon uniforme. Lorsque cela n'est pas le cas, le vérificateur nuance son opinion par des réserves en s'appuyant sur les exceptions qu'il a constatées. Au nombre de ces exceptions, se trouvent la dérogation à des principes comptables généralement reconnus et le manque de continuité dans leur application. Le vérificateur exprime aussi des réserves s'il n'a pu obtenir des preuves suffisantes ou si la portée de sa vérification a été limitée.

5.3 L'opinion du vérificateur ne garantit pas la justesse absolue des renseignements présentés; elle permet au vérificateur d'indiquer si, à son avis, les renseignements fournis sont, ou ne sont pas, sérieusement inexacts ou trompeurs. Une information inexacte ou trompeuse présentée dans des états financiers devient importante (significative) lorsqu'elle peut avoir une incidence sur les décisions que doit prendre le lecteur. L'importance relative est fonction de l'ampleur des montants dans le contexte des états financiers et de la mesure dans laquelle les renseignements présentés s'écartent des principes comptables généralement reconnus. Ces derniers, tels qu'appliqués dans le monde des affaires, constituent des normes de "bon usage" en matière de comptabilité et de rapports financiers dans les entreprises privées, qui ont été acceptées par la profession comptable, les milieux d'affaires et le gouvernement. Ce sont des normes auxquelles le lecteur peut se référer et suivant lesquelles les états financiers peuvent être vérifiés. Cependant, des normes similaires n'ont pas encore été établies pour la vérification en milieu gouvernemental.

5.4 Les vérificateurs législatifs, au Canada et dans les autres pays qui suivent la tradition britannique, ont toujours vérifié les pouvoirs de dépenser. En effet, le contrôle parlementaire des deniers publics repose sur le principe que tous les droits, impôts, recettes et autres sommes dues à la Couronne constituent un fonds du revenu consolidé et que l'autorisation du Parlement est nécessaire à la dépense de ces sommes. Compte tenu de la complexité des opérations du gouvernement, ce contrôle parlementaire fondamental est exercé, en partie, par le biais de nombreux procédés administratifs et de divers règlements décrétés par le gouvernement en vertu de pouvoirs qui lui

sont conférés par le Parlement. La vérification des dépenses de deniers publics en vue de s'assurer de l'autorisation du Parlement et du respect des politiques et contrôles administratifs constitue l'élément "autorisation" de la vérification intégrée.

Attestation

5.5 Le Vérificateur général formule une opinion sur les états financiers annuels du gouvernement du Canada. Ces états, ainsi que l'opinion et les observations du Vérificateur général, figurent aux chapitres 2 et 3 du Volume I des Comptes publics de 1979. L'opinion sur les états financiers annuels du gouvernement ne porte pas sur les renseignements détaillés que présentent les autres chapitres et volumes des Comptes publics, même si une bonne partie de ces renseignements a été sujette à la vérification.

5.6 Le Vérificateur général examine aussi les états financiers annuels de 34 sociétés de la Couronne - corporations de mandataire ou corporations de propriétaire - énumérées aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière, et en fait rapport. Sa vérification porte aussi sur quelque 50 autres entités, dont des corporations de département énumérées à l'annexe B de la Loi, des administrations territoriales et leurs organismes, des fonds distincts et des comptes spéciaux comme le Compte du Fonds des changes, le Compte du régime de pensions du Canada et le Compte d'assurance-chômage. Le chapitre 18 énumère toutes les sociétés de la Couronne et autres entités vérifiées par le Vérificateur général et indique les réserves et les autres observations présentées dans ses rapports sur ces organismes.

5.7 Les vérifications de la fonction d'attestation sont effectuées conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent l'évaluation des contrôles internes sur lesquels le vérificateur s'appuiera pour déterminer la nature, la portée et le calendrier de ses travaux de vérification. Il peut être nécessaire, à cette fin, de soumettre à une évaluation et à des sondages les contrôles financiers, les contrôles informatiques et certains contrôles de gestion. L'attestation est donc liée aux autres éléments de la vérification intégrée. Une relation toute particulière existe entre les éléments "Attestation" et "Rapports", puisque l'opinion du vérificateur porte sur l'information financière présentée.

5.8 Les états financiers du gouvernement du Canada, à la différence de ceux des sociétés commerciales, ne visent pas à mesurer les profits et ne sont donc pas soumis aux principes comptables généralement reconnus et aux normes d'information élaborées à l'intention des entreprises commerciales. Il en résulte des problèmes délicats et uniques en leur genre lors de la production de rapports financiers par le gouvernement et de la formulation d'une opinion par le vérificateur sur les états financiers du gouvernement.

5.9 Attestation des états financiers du gouvernement. Le Vérificateur général fait rapport sur les états financiers du gouvernement du Canada en application de la Loi sur le vérificateur

général. L'article 6 de cette Loi stipule:

"Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et tous autres états que lui soumet le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves."

5.10 L'article 55 de la Loi sur l'administration financière exige que les Comptes publics renferment un état des revenus et dépenses du Canada pour l'exercice ainsi qu'un état des éléments d'actif et de passif que le ministre des Finances juge nécessaires pour indiquer la situation financière du Canada à la fin de l'exercice. Le Ministre a aussi présenté un état des opérations et un état de l'emploi des crédits en vue de leur vérification en vertu des dispositions de l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général.

5.11 Comme en 1978, l'opinion de vérification formulée pour cette année comporte des réserves sur certaines politiques comptables établies qui affectent la fidélité de l'information présentée dans les états financiers. Ces réserves soulignent les manques d'uniformité des conventions comptables établies dans le gouvernement, qui entraînent une surévaluation de l'actif, une sous-évaluation du passif et, conséquemment, une sous-évaluation des dépenses budgétaires accumulées de l'année en cours et des années précédentes.

5.12 En plus d'exprimer une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada, le Vérificateur général fait également un certain nombre d'observations sur ces états. Ces observations portent sur les politiques comptables établies par le gouvernement ainsi que sur les questions soulevées dans les réserves à l'opinion. Les observations portent également sur la divulgation de l'information concernant la position financière du gouvernement et ses opérations.

5.13 Buts des états financiers et divulgation de l'information. La nature et l'envergure de l'information contenue dans les rapports et la façon dont elle est présentée dépendent des objectifs des états financiers sommaires du gouvernement. Les états financiers sommaires peuvent servir à plusieurs fins. Par exemple, ils peuvent indiquer le coût total des activités du gouvernement au cours de l'exercice, expliquer comment ces activités ont été financées et fournir une évaluation de la situation financière du gouvernement à la fin de l'exercice. Pour cela, ils doivent être intégrés, c'est-à-dire qu'ils doivent présenter l'information financière sommaire concernant toutes les activités du gouvernement. Ces états doivent également être complets; ils doivent fournir toute l'information nécessaire pour être bien compris.

5.14 Les états financiers actuels ne présentent pas une information compréhensible et complète. Ils sont conçus principalement pour fournir au Parlement un rapport sur les opérations

financières du gouvernement inscrites dans les comptes du Canada et dans le Fonds du revenu consolidé.

5.15 Les états ne renferment pas l'information financière concernant toutes les organisations et tous les fonds qui participent aux opérations du gouvernement. Par exemple, les états financiers du Compte du Fonds des changes, du Compte d'assurance-chômage, du Compte du régime de pensions du Canada, des fonds renouvelables et autres comptes semblables ne sont pas regroupés avec ceux du gouvernement. En outre, les états du gouvernement ne comprennent pas les opérations des sociétés de la Couronne qui s'adonnent à des activités gouvernementales financées par les deniers publics et qui sont énumérées aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière. Cela peut avoir comme effet que soient considérés comme des éléments d'actif des montants qui autrement auraient été déclarés aux postes des dépenses en vertu des conventions comptables établies par le gouvernement.

5.16 Les états financiers et autres informations concernant ces sociétés, ces comptes et ces fonds se trouvent quelque part dans les autres parties et volumes des Comptes publics, mais cette façon de présenter l'information n'est pas toujours adéquate ou pratique pour un lecteur qui veut avoir une idée générale et complète de la situation financière du gouvernement. Dans son rapport final, la Commission Lambert souligne que:

"Si les états financiers du gouvernement du Canada paraissent simples, ils doivent en fait être consultes en parallèle avec une longue liste de notes et d'observations détaillant des explications, des exceptions et des contradictions. En dépit de ces renseignements supplémentaires, il faudrait être un comptable expérimenté et habitué à l'administration du gouvernement pour être en mesure de déterminer le montant exact du déficit budgétaire."

5.17 Il y a lieu de réétudier l'utilisation actuelle et éventuelle des états financiers sommaires et l'information qu'ils devraient fournir. Les états actuels sont utiles parce qu'ils fournissent un rapport au Parlement sur les opérations du Fonds du revenu consolidé d'après la législation existante. Toutefois, il y a également un besoin d'états financiers sommaires qui fournissent un sommaire intégré et complet de la situation financière du gouvernement et de ses opérations. De tels états pourraient comprendre l'information relative à toutes les organisations et à tous les fonds qui exécutent des opérations gouvernementales financées par les deniers publics.

5.18 Principes comptables du gouvernement. Le gouvernement du Canada prépare ses états financiers conformément aux conventions comptables qu'il a lui même énoncées. Ces dernières reflètent des pratiques comptables qui ont évolué au fil des ans dans le gouvernement du Canada, sous l'influence de toute une série de dispositions législatives et de conventions administratives.

5.19 Comme il est indiqué dans le paragraphe 5.11, certaines des

conventions comptables établies par le gouvernement présentent des incohérences qui affectent la fidélité des renseignements contenus dans les rapports.

5.20 La plupart des points soulevés dans les réserves avaient déjà été signalés dans les années précédentes. En réponse aux préoccupations exprimées par notre Bureau, l'Étude des comptes du Canada a été instituée en 1973. Dans leur rapport publié en 1975, les auteurs de l'Étude ont fait des recommandations en vue d'améliorer les pratiques comptables et les pratiques relatives aux rapports financiers du gouvernement. Des mesures prises au cours de l'exercice courant ont permis de donner suite à certaines recommandations importantes de l'Étude. Toutefois, d'autres mesures devront être prises avant que ne soient levées nos réserves à l'endroit des états financiers du gouvernement du Canada.

5.21 La Commission Lambert déclarait que plusieurs des états financiers présentés au Parlement n'étaient pas préparés selon des pratiques généralement acceptées ni même, dans certains cas, dictées par les circonstances. La Commission concluait que, si le Parlement ne prenait pas de mesures sévères, les états financiers continueraient d'accuser un manque d'intégrité, de simplicité et d'uniformité d'une année à l'autre.

5.22 Le gouvernement du Canada a besoin de principes comptables théoriquement valables qui soient généralement reconnus par tous les utilisateurs et conformes aux buts des états financiers. De tels principes contribueraient à fournir des renseignements justes, conséquents et comparables. Ils fourniraient des normes qui permettraient aux lecteurs de juger des renseignements présentés et des critères en fonction desquels les renseignements peuvent être vérifiés.

5.23 La profession comptable, en collaboration avec les utilisateurs, les milieux d'affaires et le gouvernement, selon les besoins, a établi des principes comptables généralement reconnus à l'intention des entreprises commerciales. L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a demande, en 1976, une étude sur les rapports financiers publiés par les administrations publiques. L'étude est conduite par un groupe représentatif de comptables de la fonction publique, de conseillers en politique financière, de vérificateurs législatifs et de comptables du secteur privé. L'étude devrait être terminée cette année et ses conclusions publiées au début de l'année prochaine. Notre Bureau encourage tous les efforts faits en vue d'améliorer les normes comptables et les normes de rédaction de rapports de l'administration publique. Nous reconnaissons, cependant, que seul le gouvernement a le pouvoir d'effectuer les améliorations qui s'imposent.

5.24 Critères de vérification. Afin de bien démontrer les opérations financières et la situation financière du gouvernement du Canada, les états financiers sommaires présentés devraient être:

-intégrés, c'est-à-dire qu'ils devraient fournir de

l'information financière sommaire relative à toutes les activités du gouvernement;

-complets, c'est-à-dire qu'ils devraient fournir toute l'information nécessaire pour être bien compris; et

-préparés conformément à des principes comptables généralement reconnus et théoriquement valables pouvant s'appliquer en milieu gouvernemental.

5.25 Mesures prises par le gouvernement. Depuis 1976, le gouvernement a donné suite à la plupart des recommandations de l'Étude des comptes du Canada. Certaines des recommandations importantes qui n'ont pas encore été entièrement mises en oeuvre portent sur les questions soulevées dans les réserves à l'opinion du Vérificateur général sur les états financiers. Dans son premier rapport, daté du 21 février 1979, le Comité permanent des comptes publics a formulé des recommandations sur chaque question soulevée dans les réserves à l'opinion du Vérificateur général sur les états financiers de 1978. Le gouvernement a entrepris de donner suite à toutes les recommandations du Comité.

5.26 Cette année, les états financiers comportent des réserves à l'égard de certains soldes de comptes d'actif destinés à être radiés. Ces soldes avaient été identifiés dans l'Étude des comptes du Canada et dans la première réserve à l'opinion de l'année dernière. Le gouvernement a présenté une loi en vue de radier ces soldes. Il a aussi l'intention d'adopter une loi qui lui permettrait d'inscrire tous les comptes créditeurs à l'égard des crédits annuels inutilisés qui s'annulent au 31 mars 1980. Conformément à d'autres recommandations du Comité au sujet des réserves formulées quant à la valeur comptable des éléments d'actif, le Bureau du contrôleur général a entrepris des études sur l'évaluation des prêts, des placements et des avances en vue d'élaborer et d'instaurer les changements et modifications appropriés aux conventions d'ici le 31 mars 1980.

5.27 Dans son premier rapport, le Comité a également reconnu l'importance des états vérifiés et a entériné les observations de 1978 du Vérificateur général au sujet d'une plus grande divulgation de l'information. Cette année, le gouvernement a supprimé un certain nombre de notes explicatives aux états vérifiés, puisqu'elles résumaient des renseignements disponibles dans d'autres sections du volume I des Comptes publics. Il a réorganisé le volume I de façon à réunir, dans des sections distinctes, toute l'information relative à certains montants montrés aux états sommaires. Le gouvernement estime que cette réorganisation améliorera la divulgation de l'information, étant donné qu'elle sera présentée au lecteur à divers niveaux de récapitulation et suffisamment en détails pour lui permettre de bien comprendre les opérations en relation avec les pouvoirs législatifs. Ces premières mesures sont utiles, mais il reste beaucoup à faire avant de pouvoir satisfaire aux critères de vérification susmentionnées.

5.28 Lorsqu'on étudie les rapports financiers du gouvernement du

Canada, il faut examiner certaines questions fondamentales comme l'objet des états financiers et l'utilisation de l'information présentée. La Commission Lambert s'est dite préoccupée de la qualité et de l'utilité des états financiers présentés au Parlement. La Commission concluait que la solution de ces problèmes exigeait une direction centrale forte et elle recommandait que celle-ci soit assurée par le Contrôleur général du Canada. En vertu de la Loi sur l'administration financière, le Conseil du Trésor, le ministre des Finances et le Receveur général du Canada assument tous des responsabilités en ce qui concerne l'élaboration de conventions Comptables et la préparation des états financiers du gouvernement.

5.29 Nous convenons avec la Commission Lambert de la nécessité d'une forte direction centrale. Cette direction devrait être assurée par le Contrôleur général du Canada. Le Conseil du Trésor devrait être seul responsable des conventions comptables et de celles relatives aux rapports financiers du gouvernement. Il faudra apporter les modifications voulues à la Loi sur l'administration financière si l'on veut que cette responsabilité et ce pouvoir soient dévolus au Conseil du Trésor et au Contrôleur général.

Autorisation

5.30 Le but premier et traditionnel de la vérification des autorisations est de s'assurer que seules des dépenses autorisées ont été faites et que les fonds ont été dépensés uniquement aux fins auxquelles ils ont été affectes par le Parlement. L'autorisation fait partie intégrante de tous les autres éléments de la vérification intégrée, puisque les exigences fondamentales du Parlement doivent se refléter dans les systèmes de contrôle financier et de contrôle de gestion.

5.31 Le Parlement autorise la dépense de deniers publics par des lois portant affectation de crédits et d'autres textes législatifs. Il réglemente l'administration et le contrôle des fonds et des biens publics par le biais de la Loi sur l'administration financière et d'autres lois.

5.32 Étant imputable dans l'exécution de ces pouvoirs envers le Parlement, le gouvernement a établi toute une série de règles, de règlements et de procédés pour l'autorisation, l'administration et le contrôle des dépenses et des biens du Canada. Citons par exemple les règlements promulgués par le gouverneur en conseil et le Conseil du Trésor, les décrets du conseil, les procès-verbaux, circulaires, directives et lignes directrices du Conseil du Trésor et enfin, les politiques ministérielles. Dans le cadre de nos vérifications intégrées, nous effectuons des sondages sur les transactions et examinons les contrôles afin de nous assurer du respect des lois et des règles et règlements ainsi que de leur objet.

5.33 Beaucoup de ces règles et procédés s'appliquent à tous les ministères. Nous avons mené, à l'échelle du gouvernement, un certain nombre de vérifications et d'études qui nous ont permis de déterminer si les autorisations étaient observées. Par exemple, nous avons

vérifié la réception et le dépôt des deniers publics et les locaux à bureaux et avons fait état de nos constatations dans notre Rapport de 1976; nous avons vérifié les frais de voyage et de réinstallation et les subventions et contributions et fait rapport en 1976 et en 1977; les procédés de marchés et fait rapport en 1978; et, cette année, la gestion des télécommunications. Les cas individuels d'inobservation d'exigences particulières sont exposés dans la section "Autres observations de vérification" de tous nos Rapports annuels.

5.34 Nos vérifications ont révélé un certain nombre de problèmes fondamentaux communs quant au respect des autorisations.

5.35 Communication des autorisations. À maintes occasions, nous avons constaté que les ministères ne respectaient pas les autorisations parce que leur personnel n'était pas au courant de leur existence ou de leur contenu. Par exemple, dans notre étude de 1976 sur la réception et le dépôt des deniers publics, nous avons observé que les responsables de la manipulation des fonds semblaient souvent mal connaître les règlements applicables et ne pas en tenir compte.

5.36 Notre étude de 1978 sur les procédés afférents aux marchés a également révélé que certains ministères ne fournissaient pas de lignes directrices bien documentées sur le traitement des paiements contractuels. Par conséquent, plusieurs agents auxquels des pouvoirs de dépenser et de payer avaient été délégués en vertu de la Loi sur l'administration financière n'exerçaient pas leurs responsabilités financières en conformité avec les procédés appropriés demandant que les comptes des entrepreneurs soient vérifiés avant paiement. Ces procédés sont imposés par la Loi et par le Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement.

5.37 Instruction et formation. Depuis 1975, un certain nombre de nos études nous ont permis de constater que, même si les ministères connaissaient l'existence des autorisations, les employés n'avaient pas reçu suffisamment d'instructions et de formation relativement à la mise en vigueur des règlements. Dans notre étude de 1976 sur l'observation des lignes directrices du Conseil du Trésor relatives aux locaux à bureaux, nous avons noté que la responsabilité des locaux était parfois confiée comme une fonction à temps partiel à des employés chargés également d'autres tâches, et que, ceux-ci n'avaient pas reçu de directives ou d'instructions appropriées à ce titre. Nous avons également remarqué qu'il n'existait aucun programme coordonné de formation du personnel visant à assurer une application uniforme des systèmes et des méthodes.

5.38 Surveillance et rapports. Nous avons aussi constaté le manque de procédés satisfaisants pour surveiller le respect des règlements et autres autorisations et faire rapport des inobservations. Par exemple, notre étude sur les bureaux a révélé que les locaux étaient attribués aux ministères en fonction de leurs besoins prévus. Si les ministères ne demandaient pas de locaux supplémentaires, les organismes centraux ne vérifiaient pas la justesse des prévisions. Une fois les locaux obtenus, le ministère ou l'organisme intéressé prenait le contrôle de leur utilisation et leur

gestion. Les aires inoccupées ou sous-utilisées figuraient dans les registres centraux comme bureaux occupés, à cause de manque de surveillance et de rapports.

5.39 Notre étude des frais de voyage et de réinstallation a révélé que beaucoup d'avances étaient supérieures aux dépenses prévues et que les fonds dont il n'était pas rendu Compte dans les délais fixés représentaient des sommes assez considérables. Dans certains ministères, les procédés pour surveiller le respect des directives du Conseil du Trésor et faire rapport des inobservations étaient inadéquats.

5.40 Vérification interne. Dans la plupart de nos études, nous avons également constaté que les vérificateurs internes des ministères n'avaient pas vérifié adéquatement le respect des autorisations. Plusieurs des problèmes révélés par nos études auraient pu être décelés et corrigés si une vérification interne appropriée avait été effectuée.

5.41 Critères de vérification. Pour que les autorisations soient observées, il faudrait:

-déterminer les autorisations et établir, consigner et communiquer des politiques et procédés à observer;

-charger un personnel qualifié de faire appliquer ces politiques et procédés;

-établir des procédés et des contrôles afin de surveiller, de déceler et de signaler les cas d'inobservations; et

-assurer, par des vérifications internes périodiques, que les autorisations sont respectées.

5.42 Mesures prises par le gouvernement. Le gouvernement a donné suite à nos rapports antérieurs en publiant de nouvelles directives et lignes directrices, en modifiant les manuels traitant de la politique et en renforçant la surveillance et le contrôle des procédés. Cette année, la Direction de la politique administrative du Secrétariat du Conseil du Trésor a un nouveau Manuel de la politique administrative qui remplace une partie de l'actuel Guide des autorisations.

5.43 Les ministères et les organismes semblent eux aussi réagir favorablement à nos recommandations en améliorant les procédés et la qualité de la vérification interne. Il reste maintenant à veiller à ce que les ministères appliquent les autorisations et les politiques et procédés pertinents. Lors de ses prochaines vérifications, notre Bureau fera un suivi sur les mesures correctives prises et en fera rapport.

6

DIRECTION DES OPÉRATIONS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	6.1	119
Vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé: Constatations de 1978	6.6	120
Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations	6.9	120
Mesure et augmentation de l'efficience	6.10	121
Évaluation de l'efficacité	6.11	121
Systèmes de direction visant à assurer l'économie, l'efficience et l'efficacité		
Préalables nécessaires à de bons systèmes de direction des opérations	6.12	121
Définitions de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité	6.16	122
Méthode de vérification	6.17	123
Gestion du coût affectant la paye	6.21	124
Planification de la main-d'oeuvre	6.22	124
Critères de vérification	6.28	125
Formation et perfectionnement	6.29	126
Critères de vérification	6.33	126
Systèmes d'information sur les ressources humaines	6.34	127
Critères de vérification	6.40	127
Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations	6.42	128
Responsabilité et imputabilité	6.43	128
Documentation précise et complète	6.44	128
Information en vue de l'approbation	6.48	129
Contrôle de la mise en oeuvre	6.49	129
Étude finale	6.50	130
Critères de vérification	6.51	130
Mesure et amélioration de l'efficience	6.52	130
Pertinence et exactitude des mesures de la performance	6.53	130
Normes	6.56	131
Utilité des rapports	6.59	131
Amélioration de la productivité	6.60	131
Mise à jour des systèmes	6.65	132
Critères de vérification	6.66	132
Évaluation de l'efficacité	6.67	132
Objectifs de programme clairement précisés	6.72	133

Objectifs mesurables du programme 6.73 133
Niveau des connaissances et justification des coûts 6.75 134
Rapports sur les résultats des évaluations 6.77 134
Utilisation des évaluations 6.78 134
Critères de vérification 6.79 134

Mesures prises par le gouvernement 6.80 135
Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations 6.81 135
Mesure et amélioration de l'efficience 6.82 135
Évaluation de l'efficacité 6.83 135
Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPGG) 6.84 136

Vérification interne intégrée 6.86 136
Étendue des responsabilités 6.90 138
Planification de la vérification 6.91 138
Statut hiérarchique et mandat 6.94 138
Ressources professionnelles 6.97 139
Exécution du travail de vérification 6.99 139
Présentation de rapports sur les résultats de la vérification 6.100 140
Utilisation des comités de vérification 6.101 140
Critères de vérification 6.104 141

Mesures prises par le gouvernement 6.105 142

DIRECTION DES OPÉRATIONS

Introduction

6.1 Le chapitre 2 définit l'élément "direction des opérations" de la vérification intégrée comme suit:

"une évaluation du système d'information et de contrôles de gestion, y compris les fonctions de vérification interne, d'évaluation et de revue, afin de s'assurer que l'on a tenu compte de l'économie et de l'efficience et, lorsque cela est possible, que des procédés adéquats servant à évaluer l'efficacité des programmes et à en faire rapport sont en vigueur et fonctionnent adéquatement. Bref, c'est une vérification portant sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé."

6.2 La vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, pierre angulaire du nouveau mandat de notre Bureau en vertu de la Loi de 1977 sur le vérificateur général, est une réaction à l'opinion répandue dans le public selon laquelle les gouvernements devraient dépenser les fonds publics avec le même soin que les particuliers le font pour leur propre argent. Le gouvernement ne devrait pas dépenser uniquement dans les limites établies par le Parlement et pour les fins approuvées par le Parlement, mais également de façon économique, efficiente et efficace. Cela ne peut se faire que par l'utilisation des systèmes de saine planification et de contrôle des opérations existants dans tout le gouvernement.

6.3 Dans des organisations efficaces, les systèmes de planification définissent les objectifs et les moyens de les atteindre, ce qui comprend l'organisation et l'utilisation des ressources nécessaires. Les systèmes de direction des opérations aident à assurer que les ressources sont obtenues et utilisées de façon économique, efficiente et efficace dans la poursuite des objectifs d'une organisation. L'élément, direction des opérations, de la vérification intégrée comprend à la fois les systèmes de planification et de contrôle dont ont besoin les gestionnaires du gouvernement. Les contrôles financiers, décrits au chapitre 3, sont étroitement reliés à la direction des opérations. En réalité, ils font partie de la direction des opérations.

6.4 En vertu de la Loi sur le vérificateur général, la question que notre Bureau se pose au sujet de la direction des opérations dans le gouvernement est précise: les fonds publics et les ressources sont-ils gérés avec un souci d'économie et d'efficience et existe-t-il des systèmes satisfaisants, dans les cas où il serait raisonnable qu'il y en ait, pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport? La vérification intégrée de la direction des opérations ne met pas en doute les décisions du gouvernement en matière de politiques ni leurs résultats; elle évalue dans quelle mesure les gestionnaires de la Fonction publique font leur possible pour obtenir une juste valeur en contrepartie des fonds dépensés grâce à l'utilisation de systèmes de contrôle raisonnés.

6.5 Notre examen de la direction des opérations comprend aussi l'évaluation des fonctions de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, puisque celles-ci constituent les moyens dont dispose la direction pour savoir si ses systèmes de contrôle sont efficaces.

Vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé: Constatations de 1978

6.6 Comme nous l'avons décrit dans notre Rapport de 1978, le Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) était la première phase de l'exécution du mandat de vérification fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé contenu dans la nouvelle Loi. Ce travail a commence comme une étude méthodologique en prévision de la nouvelle Loi, mais s'est étendu à l'ensemble du gouvernement dès l'adoption de la Loi en 1977.

6.7 Trois aspects de la direction des opérations ont été étudiés de façon suffisamment détaillée pour justifier des conclusions et des recommandations s'appliquant à l'ensemble du gouvernement en 1978: la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations, la mesure de l'efficience et l'évaluation de l'efficacité des programmes.

6.8 La conclusion générale de 35 études TRACE visant 23 ministères a été la suivante:

"... le manque de considération pour l'économie et le rendement est très répandu dans les opérations du gouvernement et l'on n'accorde pas l'importance voulue à déterminer si les programmes qui coûtent plusieurs millions de dollars répondent aux intentions du Parlement."

6.9 Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations. D'après 13 vérifications de projets d'acquisitions d'immobilisations comme des aérogares, des immeubles à bureaux et du matériel lourd d'une valeur d'environ $700 millions, nous en venions à la conclusion que "le processus d'acquisitions d'immobilisations ne nous apparaît pas comme répondant à des normes raisonnables de souci d'économie". La tendance naturelle de ceux qui défendent des programmes à faire valoir leurs initiatives n'était pas contrebalancée par des contrôles appropriés exercés par l'intermédiaire du processus d'affectation des ressources. Typiquement, les projets d'immobilisations prenaient plus de temps et coûtaient plus cher que ce que les propositions initiales prévoyaient. Règle générale, on n'étudiait pas de façon objective les solutions de rechange et les buts des projets n'étaient pas énoncés de façon à permettre une évaluation raisonnable de leurs avantages, non plus que de la probabilité que le projet aboutisse en fin de compte à la réalisation de ces buts.

6.10 Mesure et augmentation de l`efficience. Sur 16 systèmes de mesures de la performance (l'efficience) visant 100,000 années-personnes réparties dans 12 ministères, deux seulement nous sont apparus satisfaisants. Les autres ne constituaient pas un élément important du processus de gestion des programmes ou ne répondaient pas aux besoins des gestionnaires des opérations qui doivent prendre les

décisions quotidiennes nécessaires au contrôle de la productivité. La direction ne semblait pas connaître le niveau réel de l'efficience ou la façon d'augmenter la productivité.

6.11 Évaluation de l'efficacité. L'étude TRACE sur la mesure de l'efficacité dans 23 programmes répartis parmi 18 ministères a démontré que les tentatives d'évaluer l'efficacité des programmes ont rarement réussi, même si les gestionnaires devraient disposer d'information sur l'efficacité afin de faire rapport sur le Contrôle et l'imputabilité. Les gestionnaires sont tentés bien naturellement d'éviter une évaluation sérieuse de leurs programmes qui risquerait de révéler des faits défavorables au programme en cause et ils peuvent également mettre en doute la qualité de l'évaluation. Toute tentative des ministères d'évaluer leur propre efficacité est un acte de courage qui mérite des applaudissements. Même si ces évaluations peuvent présenter des lacunes au chapitre de la méthodologie, ces faiblesses sont moins graves que le manque de tentatives de mesurer l'efficacité du programme.

Systèmes de direction visant à assurer l'économie, l`efficience et l'efficacité

6.12 Préalables nécessaires à de bons systèmes de direction des opérations. Pour que la direction des opérations soit exercée de façon efficace, il faut que:

-les objectifs du programmes ou de l'activité de l'organisation aient été définis aussi clairement que possible et, si possible, quantifiés;

-une planification adéquate ait été faite en vue de la réalisation de ces objectifs, que des priorités aient été établies et que des normes permettant de juger la performance aient été définies;

-des arrangements organisationnels appropriés aient été faits, notamment l'attribution précise et juste des responsabilités et des ressources; et

-des processus adéquats aient été établis en vue de surveiller la performance.

6.13 La vérification intégrée sert à évaluer si ces préalables nécessaires sont présents, en plus de la qualité et de l'utilisation de l'information produite pour fins de direction des opérations, - soit la validité, la fiabilité, l'intégralité, la pertinence et l'à-propos de l'information, - et si celle-ci est transmise aux personnes ou groupes appropriés.

6.14 Dans ses recommandations qui conduisent à "un système de gestion cohérent qui répond aux besoins du gouvernement", la Commission Lambert a souligné le besoin d'une bonne direction des opérations et de critères d'évaluation, en ces termes:

"Une administration financière appropriée est une partie constituante

vitale de la gestion aussi bien que de l'imputabilité. ... les préoccupations financières devraient être à la base de toutes les phases de l'activité des ministères. ... elle est tout aussi importante pour l'imputabilité puisqu'elle fournit aux hauts fonctionnaires des ministères, au gouvernement et au Parlement la mesure par laquelle ils peuvent juger des résultats atteints par rapport au montant des ressources financières et humaines investies dans l'accomplissement d'une tâche...

Le dernier élément requis pour compléter la mise sur pied du système cohérent de gestion est la mise en place de méthodes permettant d'exiger des Comptes rendus du rendement et d'en appliquer les conséquences aux individus. Ces méthodes devraient s'étendre à l'ensemble de la hiérarchie des ministères, de ces ministères au Cabinet et du Cabinet au Parlement et au peuple canadien."

6.15 Les critères de vérification sont établis en vue de refléter le plus fidèlement possible les attentes du Parlement en matière de valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. D'après son évaluation de l'organisme vérifié, le Bureau fait rapport au Parlement de la mesure dans laquelle la gestion a eu un souci d'économie et d'efficience et de la pertinence, dans les circonstances, des procédés visant à mesurer et faire rapport sur l'efficacité du programme.

6.16 Définitions de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Puisque ce sont là les buts de la direction des opérations dans le secteur public et les mots clés du paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général, l'économie, l'efficience et l'efficacité ont été décrits de la façon suivante au chapitre 2 du Rapport de 1978:

Économie. "Par économie, on entend les conditions dans lesquelles le gouvernement acquiert des ressources humaines et matérielles. Pour qu'une opération soit économique, l'acquisition des ressources doit être faite en quantité appropriée et ces ressources doivent être d'une qualité acceptable et, au coût le plus bas possible. Sans mécanismes de contrôle, le personnel affecté aux programmes peut être trop ou pas assez nombreux, ou encore, ces programmes peuvent ne pas disposer des ressources appropriées pour obtenir les résultats recherches."

Efficience. (traduction) Par efficience, on entend le rapport entre les biens ou les services produits d'une part, et les ressources utilisées pour les produire d'autre part. Dans une opération basée sur l'efficience, pour tout ensemble de ressources utilisées le produit obtenu est maximum, ou encore les moyens utilisés sont minimaux pour toute qualité et quantité données de services. Il est évident que l'efficience est plus facile à mesurer et à contrôler dans certains cas que dans d'autres. L'objectif sous-jacent de gestion est une productivité accrue.

Efficacité. "Quant à l'efficacité, c'est la mesure dans laquelle un programme atteint les buts visés ou les autres effets recherchés. Par exemple, pour augmenter les revenus dans un domaine donné, un programme peut être conçu pour créer des emplois. Les emplois créés

sont le produit du programme et contribuent à l'obtention de l'effet recherché par le programme, à savoir une augmentation des revenus, qui peut être mesurée pour évaluer l'efficacité du programme. Évidemment, tous les programmes ne peuvent être évalués également. Par ailleurs, les procédés qu'utilise la gestion pour mesurer l'efficacité et en rendre compte ne sont pas les mêmes suivant le programme." (Il se peut que les techniques appropriées ne puissent être disponibles ou que leur coût élevé rende une évaluation approfondie déraisonnable.)

6.17 Méthode de vérification. Une méthode de vérification systémique de la direction des opérations porte sur la mesure dans laquelle les contrôles mis en place par la direction contribuent à la réalisation de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Cependant, c'est le Parlement et le public qui doivent déterminer les objectifs et les priorités. Au chapitre de l'efficacité, le Bureau commence par comprendre les objectifs du programme, les effets recherchés et la faisabilité ainsi que le rapport coût-efficacité de l'évaluation, compte tenu des connaissances dans ce domaine. Selon le critère de ce qui serait raisonnable et pertinent dans les circonstances, nous avons examiné la pertinence des procédés utilisés pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes visés par l'examen et vérifié si ces rapports portent à la fois sur les effets recherchés et non recherchés. S'il n'y a pas de procédés satisfaisants en place, mais que ces procédés seraient appropriés et raisonnables, nous en faisons rapport au ministère afin que des mesures correctives soient prises et, selon l'importance, au Parlement. Il n'est pas de notre responsabilité de mettre en doute la pertinence des objectifs des programmes; cela est la responsabilité du Parlement.

6.18 Cependant, s'il se pose des problèmes d'économie et d'efficience, le Bureau ira plus loin que la vérification des systèmes de direction des opérations et fera rapport sur les cas importants, comme la Loi le prévoit.

6.19 Le Bureau a déjà mis au point un certain nombre de critères de vérification. Bien qu'ils constituent un point de départ pour l'évaluation de la qualité des systèmes de direction des opérations, ils ne couvrent pas tous les aspects principaux de la gestion des ressources publiques. Par exemple, il nous faut d'autres critères de planification que ceux établis pour les projets d'immobilisations et décrits dans le Rapport de 1978. Puisque la planification a une grande influence sur l'acquisition des ressources dans tous les secteurs du gouvernement, d'autres critères sont en voie d'élaboration pour la vérification des systèmes de direction des opérations régissant l'embauche de personnes et l'achat de l'équipement et du matériel dont elles ont besoin pour travailler. On aura besoin de critères détaillés de vérification dans le domaine de l'efficacité, particulièrement pour juger de la faisabilité de l'évaluation et pour examiner la pertinence des diverses méthodes d'évaluation. Il est important et nécessaire que le Conseil du Trésor, par l'entremise du Bureau du contrôleur général, émette des lignes directrices à ce sujet.

6.20 Comme nous l'expliquons dans notre Rapport de 1978, le Bureau a établi des critères de vérification pour trois secteurs principaux de la direction des opérations ayant trait aux ressources: la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations, la mesure de l'efficience et l'évaluation de l'efficacité. Des critères de vérification ont aussi été établis en 1978 à l'égard de la fonction de vérification interne. Ces critères sont résumés dans la section qui suit. Le chapitre 9 du présent Rapport définit les critères de vérification à l'égard de la gestion du coût affectant la paye. Nous les décrivons brièvement dans le présent chapitre afin que tous les critères de vérification de direction des opérations utilisés jusqu'à maintenant et qui s'appliquent à l'ensemble du gouvernement se retrouvent dans une même section du Rapport.

Gestion du coût affectant la paye

6.21 Notre vérification de la gestion du coût affectant la paye, qui était annoncée dans notre Rapport annuel de 1978, a visé trois secteurs de la direction des opérations sur l'acquisition et l'utilisation des ressources humaines: planification de la main-d'oeuvre, formation et perfectionnement et systèmes d'information sur les ressources humaines.

6.22 Planification de la main-d'oeuvre. Les systèmes de planification de la main-d'oeuvre sont conçus pour faire en sorte que le nombre approprié de personnes ayant les habiletés requises soit disponible au moment et à l'endroit où on en a besoin.

6.23 Pour que la direction des opérations soit appropriée, les besoins en main-d'oeuvre doivent être déterminés à partir d'objectifs opérationnels et de plans de travail suffisamment précis pour permettre à la direction de déterminer le nombre d'employés nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il faut déterminer les besoins en main-d'oeuvre pour la période de planification en évaluant le nombre, le genre, le niveau et la situation des ressources humaines nécessaires pour exécuter les plans de travail et atteindre les objectifs opérationnels. Cette évaluation doit, si possible, être basée sur des normes de travail raisonnables.

6.24 Il faudrait prévoir la disponibilité future de la main-d'oeuvre actuelle. Il faut pour cela faire un relevé à jour et précis des ressources humaines, de leurs aptitudes, de leurs expériences et des autres caractéristiques pertinentes. Le relevé doit viser tous les groupes et niveaux de profession qui ont une incidence marquée sur la planification de la main-d'oeuvre. Des statistiques sur le roulement, les possibilités de promotion et des profils sur les départs à la retraite devraient être analysés afin de fournir des prévisions de la main-d'oeuvre disponible. Les ministères ont besoin d'un processus d'évaluation de la performance qui faciliterait l'évaluation de la performance, des besoins en formation et en perfectionnement ainsi que les promotions à venir.

6.25 Des plans d'action devraient être établis en vue de répondre aux besoins en main-d'oeuvre. La main-d'oeuvre disponible et ses

aptitudes devraient être comparées aux besoins en main-d'oeuvre et en compétences afin d'identifier les insuffisances et les surplus. Ceux-ci devraient être résolus au moyen du recrutement, de la formation, du perfectionnement, de la mutation, de la promotion et de la cessation de service d'employés et de la planification visant à remplacer ceux qui partent.

6.26 La planification de la main-d'oeuvre devrait être intégrée à d'autres fonctions de direction, à d'autres exercices de planification de la direction du personnel et à la planification opérationnelle et financière.

6.27 La mise en oeuvre de plans d'action devrait relever de personnes désignées et devrait être surveillée. La responsabilité d'exécuter les plans d'actions dans des limites de temps prévues devrait être attribuée et communiquée clairement. La mise en oeuvre devrait être surveillée régulièrement afin d'assurer que les calendriers sont respectés et de déterminer les besoins de changements au plan.

6.28 Critères de vérification. Pour qu'il y ait une bonne gestion de la planification de la main-d'oeuvre, les gestionnaires devraient:

-établir les besoins en main-d'oeuvre en se basant sur des objectifs opérationnels et des plans de travail;

-prévoir la disponibilité future de la main-d'oeuvre actuelle;

-établir des plans d'action en vue de satisfaire aux besoins en main-d'oeuvre;

-intégrer la planification de la main-d'oeuvre aux autres fonctions de direction; et

-voir à ce que la mise en oeuvre de plans d'action soit confiée au personnel désigné et soit surveillée.

6.29 Formation et perfectionnement. Les systèmes de contrôle de la formation et du perfectionnement permettent d'identifier les aptitudes, les connaissances et les comportements qui seront nécessaires pour améliorer la performance au travail et faire face aux changements technologiques et autres et de répondre à ces exigences.

6.30 Les responsabilités de la formation et du perfectionnement devraient être clairement définies et communiquées. Des personnes précises devraient être chargées de: formuler et communiquer les politiques, les normes et les critères de formation; élaborer des plans, méthodes et pratiques de formation; assurer que des solutions de rechange sont étudiées et évaluer les résultats. Les gestionnaires hiérarchiques devraient identifier les besoins en formation de chacun des employés, participer à l'élaboration des critères d'évaluation de la formation, aider à l'évaluation de solutions de rechange en vue de la formation de leurs employés et étudier et approuver les plans de

formation.

6.31 Les activités de formation et de perfectionnement devraient être planifiées et leur mise en oeuvre surveillée. Les coûts et les avantages reliés à la satisfaction de chaque besoin en formation devraient être déterminés. Les priorités de la formation devraient être établies et les ressources attribuées en conséquence. Il y aurait lieu d'identifier d'autres méthodes de formation possibles et de les évaluer. Tout cela devrait se faire sous la direction de spécialistes fonctionnels dans le domaine qui devraient participer à la conception du contenu des cours de formation. Les cours devraient être donnés à un groupe pilote puis évalués avant leur application à toute l'organisation. Il devrait y avoir des budgets séparés pour la formation et pour le perfectionnement. Tous les coûts relatifs à la formation et au perfectionnement devraient être identifiés, inscrits et vérifiés d'après les budgets. Les installations destinées à la formation devraient être appropriées aux objectifs du cours, bien utilisées et justifiées économiquement. Le volume de travail de l'instructeur et du concepteur de cours et des normes de performance devraient être déterminés et surveillés.

6.32 Les activités de formation et de perfectionnement devraient être évaluées. La formation entreprise devrait être évaluée en termes de coûts par rapport aux bénéfices tirés de l'amélioration de la performance au travail. L'évaluation devrait être basée sur des buts d'apprentissage établis d'avance et des objectifs de changement de comportement.

6.33 Critères de vérification. Pour qu'il y ait une juste valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé pour la formation et le perfectionnement, les gestionnaires devraient:

-établir clairement et communiquer les responsabilités relatives à la formation et au perfectionnement;

-déterminer les besoins en formation et en perfectionnement;

-planifier les activités de formation et de perfectionnement et contrôler leur mise en oeuvre; et

-évaluer les activités de formation et de perfectionnement

6.34 Systèmes d'information sur les ressources humaines. Ces systèmes fournissent aux gestionnaires les données de base sur les employés et les postes de l'organisation. Ces systèmes devraient être intégrés et servir de soutien au processus de planification et d'affectation des ressources. Ils devraient être conçus et exploités de façon à servir les besoins d'information des gestionnaires hiérarchiques. Les utilisateurs devraient participer entièrement à la conception de ces systèmes.

6.35 L'information produite devrait être à jour, présentée à temps, complète, précise et pertinente au pouvoir de décision des utilisateurs en matière de ressources humaines. Les normes relatives

à l'exactitude, à l'intégralité et à la présentation à temps de l'information devraient être établies en consultation avec les utilisateurs. Ceux-ci devraient pouvoir être certains que ces systèmes leur fournissent toute l'information dont ils ont besoin.

6.36 Les processus d'information devraient reconnaître la nature confidentielle des données en cause. Des instructions et des procédés devraient être mis par écrit et communiqués à ceux qui font fonctionner et utilisent ces systèmes.

6.37 Les systèmes devraient être conçus et exploités de façon économique et efficiente; des personnes désignées devraient être chargées de coordonner et d'évaluer les demandes d'information et de s'occuper de résoudre les problèmes d'exploitation du système.

6.38 Il faut éviter la production par différents systèmes de données qui sont essentiellement les mêmes. L'élaboration d'un système devrait comprendre l'étude de solutions de rechange, l'établissement des coûts des solutions de rechange, l'établissement d'un budget approprié et de contrôles pertinents pour le projet. Les frais d'exploitation devraient être budgétisés et contrôlés de façon adéquate.

6.39 Les systèmes d'information sur les ressources humaines devraient se conformer aux règlements, lignes directrices et directives des organismes centraux.

6.40 Critères de vérification. Afin qu'ils servent de soutien aux processus de planification et de contrôle de la gestion, les systèmes d'information sur les ressources humaines devraient:

-répondre aux besoins des utilisateurs;

-être conçus et exploités de façon économique et efficiente; et

-être conformes aux règlements, aux lignes directrices et aux directives des organismes centraux,

6.41 Passons maintenant aux critères que nous avons utilisés en 1978 lors de nos études des questions d'économie et d'efficience et des procédés pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité.

Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations

6.42 Puisque le gouvernement a engagé ou planifié environ $10 milliards pour des projets d'immobilisations qui en sont à divers stades de réalisation, les normes de gestion qu'il utilise pour la planification et le contrôle de ces projets intéressent les parlementaires au plus haut point. La gestion de tels grands projets exige que l'on s'arrête à un certain nombre d'aspects des systèmes de contrôle.

6.43 Responsabilité et imputabilité. Les acquisitions d'immobilisations dans le secteur public mettent souvent en cause

plusieurs ministères - ceux qui s'occupent des effets périphériques tout autant que le principal ministère intéressé au résultat final. En outre, l'achat des éléments d'actif du projet peut relever d'un ministère de services comme le ministère des Approvisionnements et Services ou celui des Travaux publics. Il faut que la responsabilité et l'imputabilité de l'analyse des besoins, de l'établissement des objectifs, de la réalisation d'études de faisabilité, de la formulation de propositions, du contrôle sur la conception et la construction et de l'étude des projets terminés soient clairement définies et communiquées.

6.44 Documentation précise et complète. L'histoire d'un grand nombre de projets de construction publics a commencé avec des documents insuffisants et trop subjectifs. On a demandé au Conseil du Trésor d'accorder des fonds sans disposer de suffisamment de faits pour permettre une décision éclairée; le plaidoyer l'emporte sur l'analyse. Chaque acquisition d'immobilisations devrait donc commencer par une analyse objective du besoin à combler et de sa relation avec les objectifs des lois et du ministère. On devrait faire attention de ne pas exagérer les avantages et par le fait même exagérer la nécessité du projet.

6.45 Pour chaque acquisition d'immobilisations, les objectifs devraient être rédigés en termes précis et être reliés à l'évaluation des besoins. Là où la chose est possible, les objectifs devraient permettre de mesurer d'une façon quantitative jusqu'à quel point ils ont été atteints.

6.46 Des solutions de rechange devraient être évaluées de façon objective sur la base des différences dans les revenus, des avantages et des coûts sur la durée d'utilisation du bien (coût en capital initial et la valeur actualisée des frais de fonctionnement et d'entretien pour la durée d'utilisation du bien). Les options qui devraient être analysées en profondeur comprennent l'octroi de contrats à des compagnies capables d'effectuer le travail nécessaire, la location par opposition à l'achat, la réparation ou la modification des installations existantes plutôt que leur remplacement ou le fait de retarder le projet, peut-être même indéfiniment.

6.47 À toutes les étapes du processus de planification, les estimations du coût en capital devraient être réalistes et complètes et devraient englober tous les aspects du projet. Une estimation révisée, fondée sur les plans finalement arrêtés, l'échéancier et les conditions de l'emplacement, devrait être faite avant l'approbation finale. On devrait tenir compte des effets toujours possibles de l'inflation, en plus des autres facteurs d'augmentation des coûts. Les estimations devraient être exprimées à la fois suivant la valeur actuelle du dollar et suivant sa valeur prévue pour l'avenir.

6.48 Information en vue de l'approbation. Un trop grand nombre de projets publics coûteux reçoivent l'approbation de principe à un stade de leur évolution où personne ne sait ce qu'ils coûteront ni si les coûts sont du même ordre de grandeur que les bénéfices prévus. Nous croyons que l'approbation des dépenses de construction ne devrait

pas se faire dans les premiers stades de la planification, alors que tous les renseignements ne sont pas encore disponibles. Lorsqu'un projet est conçu, on ne devrait approuver que les fonds nécessaires pour effectuer les études de faisabilité, élaborer les plans et faire une estimation des coûts. Comme nous l'avons déjà dit, une raison de retarder l'approbation finale est qu'il est impossible d'estimer avec précision les coûts de construction tant que l'on n'a pas évalué les conditions de l'emplacement et arrêté un plan. Des estimations précises sont fondamentales pour effectuer des analyses comme celle des coûts-avantages et prévoir les mouvements de trésorerie. L'approbation finale d'un projet devrait également être précédée d'une analyse récente des besoins et des solutions de rechange, des engagements de location de la part des principaux utilisateurs dans le cas d'une installation payée par les utilisateurs et des plans détaillés en vue de la réduction de la main-d'oeuvre dans le cas d'un projet de mécanisation.

6.49 Contrôle de la mise en oeuvre. Les gestionnaires devraient exercer un contrôle sur les projets durant les étapes de la conception et de la construction afin de s'assurer que les installations sont conformes à ce qui a été approuvé quant à la taille et à la qualité, qu'elles sont terminées à temps et dans les limites du budget autorisé. On devrait employer des systèmes appropriés pour contrôler les modifications aux plans et pour faire rapport sur l'état des travaux en précisant l'imputabilité quant aux décisions prises et aux résultats obtenus.

6.50 Étude finale. Une fois chaque projet terminé, il faudrait l'étudier pour s assurer que les procédés appropriés de planification et de contrôle ont été appliqués, que l'on a eu un souci d'économie et d'efficience et que les objectifs ont été atteints. Cet exercice est aussi essentiel pour évaluer la performance des gestionnaires et préparer des recommandations quant à la planification et au contrôle de projets semblables à l'avenir.

6.51 Critères de vérification. Pour contrôler la planification et l'acquisition des grands projets d'immobilisations, la direction devrait:

- définir clairement et communiquer la responsabilité et l'imputabilité;

- appuyer les demandes de fonds par une documentation appropriée et complète;

- baser l'approbation finale sur une information complète;

- contrôler adéquatement la mise en oeuvre du projet; et

- étudier les projets une fois ceux-ci terminés.

Mesure et amélioration de l'efficience

6.52 Les systèmes conçus pour mesurer l'efficience dans la

Fonction publique sont inexistants ou la plupart de ceux qui existent ne sont pas utilisés par les gestionnaires en vue d'améliorer l'efficience. Les gestionnaires de la Fonction publique devraient surveiller leurs opérations et rechercher activement des moyens d'améliorer l'efficience. Pour cela, il faut à tout le moins mesurer la performance réelle des opérations et en faire rapport; il faut aussi, et cela est encore plus important, identifier et profiter des occasions qui se présentent d'améliorer la productivité. Il faut aussi apporter une attention aux principaux facteurs de performance, soit l'aptitude des travailleurs, les méthodes de travail et les structures, les contraintes du milieu et la motivation.

6.53 Pertinence et exactitude des mesures de la performance. Le résultat doit être pertinent, compréhensible et facile à mesurer si l'on veut surveiller et améliorer la productivité.

6.54 Tout d'abord, le résultat doit être bien défini et mesuré correctement. On devrait modifier les définitions et les mesures en fonction de tout changement dans la nature des résultats. Les mesures compensatoires ne devraient être utilisées que si elles sont pertinentes. Les caractéristiques des résultats, telles que la qualité et le niveau des services, devraient être clairement précisées. Lorsque la chose est possible, les rapports sur la performance devraient comprendre des indicateurs de ces caractéristiques.

6.55 Les intrants devraient être reliés aux résultats qu'ils génèrent. Les règles d'attribution des intrants devraient être pertinentes. Les calculs devraient comprendre des rajustements en fonction des changements importants aux inventaires du travail en cours. On devrait toujours vérifier l'exactitude et la fiabilité des données d'entrée et de sortie.

6.56 Normes. Pour être valides et utiles aux décisions de gestion portant sur l'amélioration de la productivité, les systèmes de mesure de la performance et l'information à ce sujet exigent une solide base de comparaison pour évaluer la performance constatée. Lorsque cela est à-propos, ces normes devraient être établies au moyen de techniques de mesure du travail généralement acceptées.

6.57 Ces normes ou bases devraient être établies de façon uniforme d'un endroit à l'autre dans le cas des opérations décentralisées. Elles devraient cependant tenir compte des conditions locales afin que les comparaisons de la performance entre les régions soient significatives.

6.58 Les niveaux réels de performance devraient être raisonnables par rapport à la norme ou à la base appropriée. Lorsque les normes ont été établies par une mesure du travail, l'objectif pour une personne devrait être 100 pour cent de ces normes. Sur une certaine période, la performance minimale acceptable de la part d'un groupe devrait être de 80 pour cent.

6.59 Utilité des rapports. Les indices de la performance n'ont

guère de valeur s'ils ne sont pas fiables ou s'ils ne sont pas reliés aux besoins pratiques des gestionnaires. Par exemple, on devrait éviter de totaliser les données non pondérées ayant trait à des unités de sortie présentant des différences majeures. En outre, les rapports devraient être produits en temps opportun, en fonction des besoins de la direction. Ils devraient être résumés et mettre en évidence les détails importants.

6.60 Amélioration de la productivité. Le premier objectif de la mesure de la performance est de fournir de l'information en vue d'améliorer la productivité ou de maintenir les niveaux de performance existants même si les conditions changent.

6.61 Il faudrait fixer des objectifs exprimés soit en termes de performance absolue ou d'amélioration par rapport à une période précédente. Les données sur la performance devraient indiquer si les objectifs sont atteints et où des mesures correctives sont nécessaires. Lorsque les rapports sur les niveaux d'efficience sont fondés sur des comparaisons historiques, d'autres analyses devraient être faites afin d'indiquer dans quelle mesure les possibilités d'améliorer la productivité existent.

6.62 On devrait systématiquement rechercher à améliorer l'efficience. À cette fin, on devrait se servir de techniques reconnues comme la mesure du travail et l'analyse de l'organisation et des méthodes. S'il y a lieu, on devrait envisager la mécanisation. Tous les changements envisagés devraient être évalués avant d'être mis en oeuvre et cela comprend l'étude des données sur la performance antérieure.

6.63 Les données sur la performance devraient servir pour motiver les groupes d'employés et les gestionnaires à améliorer la productivité. Il est indispensable de faire connaître aux personnes ou aux groupes le rendement que l'on attend d'eux.

6.64 Les données sur la productivité devraient servir pour évaluer les besoins en ressources pour l'avenir. Lors du processus d'établissement du budget, les données sur la performance devraient servir à planifier de meilleures façons de réaliser les programmes.

6.65 Mise à jour des systèmes. Les systèmes de mesure de la performance sont de courte durée s'ils ne peuvent être ajustés aux changements. La cueillette des données et les méthodes d'analyse devraient être modifiées afin de corriger les lacunes constatées. Lorsque l'on projette de recourir à l'informatique ou à la mécanisation, on doit tenir compte des modifications apportées aux besoins en main-d'oeuvre d'une opération et réviser en conséquence les indices de productivité de cette main-d'oeuvre. De même, les systèmes de mesure de la performance devraient être modifiés, au besoin, en fonction des modifications de programmes découlant d'une nouvelle législation.

6.66 Critères de vérification. Pour aider à contrôler l'efficience du travail accompli, les systèmes de mesure de la

performance devraient:

-assurer l'utilisation de mesures de performance pertinentes et exactes;

-comparer la performance à une norme;

-adapter les rapports aux besoins de la direction;

-utiliser les données sur la performance en vue d'améliorer la productivité; et

-tenir à jour, les mesures et les rapports de productivité.

Évaluation de l'efficacité

6.67 L'efficacité des programmes, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs du programme et des autres effets recherchés, est la question ultime de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. D'après notre recherche sur le niveau de l'évaluation de l'efficacité au Canada et dans d'autres pays, nous avons élaboré des principes fondamentaux que nous avons utilisés pour formuler les critères de vérification énoncés dans notre Rapport de 1978.

6.68 On croit en général que l'évaluation des programmes est difficile, coûteuse et longue. Nombre de gestionnaires croient que l'efficacité de leurs programmes ne peut être mesurée. Bien que tout ne soit pas mesurable, il existe des moyens pratiques de mesurer, au moins en partie, les réalisations de la plupart des principaux programmes en fonction des objectifs énoncés.

6.69 Règle générale, il n'est pas nécessaire d'être au courant des derniers perfectionnements pour être en mesure de planifier et d'effectuer des évaluations utiles. Le problème ne tient pas tant au manque de technologie qu'au défaut d'appliquer des principes reconnus et des techniques éprouvées la où cela serait opportun et raisonnable de le faire.

6.70 Les mesures d'efficacité qui comportent des défauts techniques sont à tout le moins inutiles et peut-être trompeuses. Ceux qui ont à prendre des décisions doivent avoir pleine confiance dans la crédibilité d'une analyse avant de songer sérieusement à l'utiliser.

6.71 Bien qu'il y aura toujours des éléments subjectifs dans l'évaluation des programmes, nous croyons qu'on devrait utiliser au maximum les méthodes d'évaluation reconnues en vue de mesurer l'incidence des programmes du gouvernement. Une évaluation utile dépend cependant d'un nombre de facteurs importants.

6.72 Objectifs de programme clairement précisés. La valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé suppose que l'on peut vérifier les réalisations d'un programme. Dans les limites pratiques, les objectifs du programme devraient être précisés aussi clairement que

possible de façon à permettre l'évaluation de l'efficacité. Les objectifs devraient être assez précis pour permettre aux députés de répondre à cette importante question: comment peut-on savoir si le programme en vaut le coût?

6.73 Objectifs mesurables du programme. Toute décision d'effectuer une évaluation de l'efficacité doit suivre une série d'étapes qui permettent de clarifier les relations probables de cause à effet reliant les activités d'un programme à ses objectifs et aux résultats escomptés. Cela vise à déterminer les objectifs, et les effets qui doivent être mesurés dans le cadre d'une évaluation de l'efficacité.

6.74 La première étape consiste à décrire le programme. On réunit des renseignements, on élabore un modèle qui précise les activités, les objectifs et les effets du programme ainsi que les hypothèses sous-jacentes concernant la façon dont les activités du programme permettront d'atteindre les objectifs. Le modèle est alors soumis a un examen critique en vue de déterminer les résultats qui pourront vraisemblablement être mesurés et atteints. Mis ensemble, les objectifs et les effets mesurables et leur relation de cause à effet avec les activités du programme constituent le cadre de l'analyse. La direction peut alors entreprendre les évaluations en vue de mesurer l'efficacité du programme.

6.75 Niveau des connaissances et justification des coûts. Les ministères et organismes devraient utiliser les meilleures techniques disponibles pour mesurer l'efficacité de leurs programmes et en faire rapport. Le plus haut niveau de connaissances n'est pas une prérogative uniquement canadienne. Les ministères devraient être bien renseignés sur les activités d'évaluation des autres administrations et mettre ces renseignements à profit lorsqu'ils planifient leurs propres évaluations.

6.76 Comme toute autre activité, le coût de l'évaluation de l'efficacité doit lui-même être justifié. L'information à obtenir vaut-elle le temps, les efforts et l'argent qui y seront consacrés? Les réalisations des programmes devraient être mesurées chaque fois que cela est possible et pratique et que les coûts le justifient.

6.77 Rapports sur les résultats des évaluations. Puisque les études d'évaluation n'ont de valeur que si ceux qui prennent les décisions peuvent en mesurer les résultats, il faudrait à la direction, au gouvernement et au Parlement des rapports sur l'efficacité des programmes sous une forme et à une fréquence qui tiennent compte des responsabilités décisionnelles du destinataire. Ces rapports devraient indiquer toute réserve importante concernant les limites et la fiabilité de l'information.

6.78 Utilisation des évaluations. Les ministères devraient établir un plan intégré qui assurerait l'évaluation périodique des réalisations des principaux programmes. Les évaluations devraient permettre de mieux comprendre le programme et ses répercussions. Ces aperçus pourraient mener à la décision de modifier certains aspects du

programme ou d'ajouter de nouveaux éléments au processus de réalisation. Ces aperçus constituent un élément essentiel des décisions concernant l'avenir des programmes.

6.79 Critères de vérification. Pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, on devrait avoir des procédés qui:

-précisent le mieux possible les objectifs et les incidences des programmes;

-identifient tes objectifs et les incidences mesurables des programmes;

-traduisent le plus haut niveau des connaissances et dont les résultats justifient les coûts;

-permettent de faire rapport sur les résultats de la mesure de l'efficacité; et

-permettent l`utilisation des évaluations en vue d'accroître l'efficacité des programmes.

Mesures prises par le gouvernement

6.80 Le gouvernement a déjà pris ou prévoit de prendre des mesures correctives dans un certain nombre de secteurs.

6.81 Planification des projets d'acquisitions d'immobilisations. En juin 1978, le Conseil du Trésor a publié sa "Politique et lignes directrices sur la gestion des grands projets de la Couronne". Ce document s'applique aux projets dont le coût, au stade de la conception, est évalué à plus de $100 millions et aux projets qui devraient avoir des retombées socioéconomiques importantes. La mise en oeuvre de la politique est en cours. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a tenu une série de réunions avec les ministères en cause ainsi que des séances techniques en vue de discuter de la politique et de ses conséquences. En 1979, le Conseil du Trésor a publié un certain nombre de directives complémentaires qui, réunies, constituent une base solide en vue d'établir de bonnes pratiques de gestion des projets. Ces directives portaient, entre autres, sur la nomination et la rémunération de gestionnaires qualifiés pour les principaux projets de la Couronne et sur l'amélioration du contrôle des coûts de tous les projets. Il y avait aussi des lignes directrices sur la gestion de projets de toutes grandeurs. Les directives et lignes directrices exigent que la responsabilité et l'imputabilité personnelles sur la performance et le contrôle des coûts soient clairement définies. En outre, dans la directive sur le contrôle des coûts, la responsabilité pour le ministère de fournir des estimations fiables et de contrôler les projets pour qu'ils respectent ces estimations est précisée de telle façon que lorsque le coût d'un projet dépassera le budget approuvé et que "les ministres estimeront que cela est attribuable à une mauvaise gestion, une pénalité pourra être imposée au ministère responsable" pour un montant allant jusqu'à deux fois le total du dépassement.

6.82 Mesure et amélioration de l'efficience. En 1976, le Secrétariat du Conseil du Trésor publiait une directive selon laquelle tous les ministères et organismes doivent mesurer leur performance régulièrement et devront, à compter de 1980, utiliser ces mesures à des fins de gestion interne et d'attribution des ressources. En vue d'appuyer cette politique, les gestionnaires et des spécialistes reçoivent actuellement une formation portant sur la mesure de la performance.

6.83 Évaluation de l`efficacité. Le Conseil du Trésor prépare actuellement des lignes directrices sur l'évaluation des programmes en vue d'appuyer la mise en application de sa politique sur la mesure de l'efficience et de l'efficacité des programmes du gouvernement et la préparation de rapports à ce sujet. Dans son discours du Trône du 11 octobre 1978, le gouvernement a révélé son intention de soumettre au Parlement, en vue de leur étude, les évaluations faites par le gouvernement des principaux programmes. Le Contrôleur général nous a informés que la division de la Politique d'évaluation des programmes deviendra une direction qui aura à sa tête un sous-contrôleur général. Cette direction sera dotée d'un personnel supplémentaire afin de lui permettre d'accomplir deux tâches précises. D'abord, un groupe chargé d'assurer la liaison avec les ministères sera créé. Ces fonctionnaires seront chargés de veiller à ce que les ministères suivent les meilleures pratiques professionnelles en matière d'évaluation des programmes. Un deuxième groupe sera chargé d'élaborer et d'interpréter la politique d'évaluation des programmes.

6.84 Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG). En 1978, le Bureau du contrôleur général a institué une enquête sur les pratiques de gestion visant d'abord 20 grands ministères et organismes et devant s'étendre à 11 autres au cours de 1980. Le PPCG met l'accent sur les fonctions de planification, de budgétisation, de contrôle, d'évaluation et de vérification interne. Elle vise à atteindre une meilleure gestion grâce à des plans d'actions élaborés par les ministères eux-mêmes. Les 20 études prévues pour la première étape sont déjà terminées et des plans d'actions ont été élaborés par 10 des organismes étudiés.

6.85 En ce qui a trait à l'élément "évaluation" de l'étude, un groupe d'étude spécial sur la possibilité d'évaluer les programmes amasse de l'information relative au PPCG afin d'aider les ministères et les organismes à concevoir des plans d'évaluation des programmes qui tiendraient compte de la mesure dans laquelle les programmes peuvent être évalués suivant des méthodes appropriées et raisonnables. Afin d'aider davantage les ministères dans leur travail d'évaluation, le Bureau du contrôleur général prépare actuellement un programme de perfectionnement pour les évaluateurs de programmes. Le premier atelier a eu lieu en octobre 1979. Il sera suivi d'autres ateliers et tout le programme sera ensuite appuyé par un nouveau centre de documentation de référence.

Vérification interne intégrée

6.86 Au cours des cinq dernières années, notre Bureau s'est interrogé sur la quantité et la qualité de la vérification interne dans les divers ministères du gouvernement. Dans nos Rapports de 1975 et 1978, nous avons souligné les lacunes du gouvernement dans cet important domaine.

6.87 Dans le chapitre 12 de notre Rapport de 1978, nous disions que:

"À quelques exceptions importantes près, la haute direction n'a jamais apprécié les avantages possibles de la vérification interne et a porte peu d'attention à la qualité de la vérification qui existe au sein de leurs ministères. En corollaire, il y a eu un manque de soutien et de direction dans les activités de vérification. Il en résulte une certaine confusion dans les ministères sur la nature de la vérification et du travail des vérificateurs et sur la façon d'organiser le groupe pour en tirer le plus grand profit."

"Sans une vérification interne intégrée, les gestionnaires supérieurs du gouvernement ne peuvent avoir la certitude qu'ils aient reçu pleine valeur en contrepartie de l'argent dépensé et qu'ils gèrent efficacement les ressources. Pour ce faire, trois mesures sont nécessaires:

-l'intégration de l'éventail d'activités de vérification, d'examen, d'inspection, de contrôle et d'évaluation qui se déroulent actuellement au sein des ministères;

-le respect des normes généralement reconnues pour les vérifications efficaces; et

-la direction et l'appui de la gestion venant des organismes centraux et de l'intérieur des ministères."

6.88 Dans notre Rapport de 1978, nous avons suggéré dans le cadre des trois mesures susmentionnées, que les groupes de vérification interne des ministères devraient également procéder a l'évaluation des programmes. Nous apprécions le fait que le Contrôleur général ait clarifié cette question en définissant séparément les fonctions de vérification et d'évaluation. Dans un énoncé d'août 1979 intitulé La vérification interne et l'évaluation des programmes au sein du gouvernement du Canada - clarification des rôles, responsabilités et relations, le Contrôleur général définit la vérification interne et l'évaluation des programmes de la façon suivante:

"La vérification interne est l'examen et l'évaluation systématiques et indépendants de toutes les opérations du ministère, y compris les activités administratives, dans le but d'informer la direction relativement a l'efficience, à l'économie et à l'efficacité des pratiques et contrôles internes de gestion. Il s'agit d'une fonction de contrôle dont l'exécution se fait de façon indépendante au sein du ministère; elle consiste à mesurer et évaluer l'efficacité de tous les autres contrôles. L'examen et l'évaluation indépendants qu'effectuent les vérificateurs internes ne dégagent en rien les gestionnaires des

responsabilités énoncées ci-dessus."

"L'évaluation des programmes consiste en un examen et une évaluation périodiques, impartiaux et objectifs d'un programme ayant pour but d'établir, à la lumière des circonstances, dans quelle mesure ses objectifs, sa conception et ses résultats tant prévus qu'imprévus sont satisfaisants. Les évaluations remettent en question l'existence même du programme. On examine la raison d'être du programme, les effets qu'ils produisent sur le public et sa rentabilité par comparaison avec d'autres moyens d'exécution. En ce sens, le terme programme désigne une activité importante ou un groupe d'activités conçues de manière qu'un organisme puisse atteindre, à long terme, les objectifs précis qu'il s'est fixés.

6.89 Plusieurs aspects de la vérification interne exigent une attention particulière afin que ses répercussions soient aussi importantes et bénéfiques qu'elles le devraient. Cela est particulièrement vrai si la vérification du gouvernement doit s'orienter vers la notion de "vérification unique" selon laquelle le Bureau de la vérification pourrait se fier aux rapports de vérification interne pour compléter et, par le fait même, réduire ses propres enquêtes externes au nom du Parlement.

6.90 Étendue des responsabilités. La vérification interne devrait fournir à la haute direction une évaluation continuelle et indépendante de tous les aspects des activités d'un ministère. Ceci comprend l'intégrité des renseignements financiers et autres, l'examen des contrôles sur les biens publics, les recettes et les dépenses, le respect des objectifs, des politiques, des plans, des procédés, des lois et des règlements et, de façon générale, tout ce qui touche l'économie, l'efficience et l'efficacité de la gestion. Bref, la portée des vérifications internes devrait être intégrée.

6.91 Planification de la vérification. La planification de la vérification devrait assurer que toutes les activités du ministère soient déterminées, que les secteurs pouvant faire l'objet d'une vérification soient classés par ordre de priorité et que des objectifs de vérification pertinents soient fixés pour chaque secteur choisi en vue d'une vérification. Plusieurs choses doivent être faites pour réaliser cet objectif de planification.

6.92 Il faudrait préparer un modèle du ministère qui identifierait comme domaines possibles de vérification tous les éléments de l'organisation, les programmes et les activités et, s'il y a lieu, les recettes de sources externes. Les vérifications devraient être planifiées afin d'éviter les oublis ou les chevauchements. Ce modèle devrait ordinairement être préparé pour plusieurs années et être mis à jour au moins une fois par année.

6.93 Toutes les vérifications éventuelles devraient être évaluées en vertu des critères définis fondés sur l'importance relative, l'importance pour la gestion et le degré de risque ou de possibilité. Les objectifs de chaque secteur sujet à vérification devraient être établis et un plan de travail annuel préparé.

6.94 Statut hiérarchique et mandat. Le groupe de vérification interne devrait avoir un statut hiérarchique qui lui permette de faire rapport de façon objective et efficace sur toute opération ou activité du ministère. Ses responsabilités devraient être clairement établies et communiquées dans un mandat du sous-chef faisant clairement état de son soutien. Pour que la vérification interne soit pleinement efficace, le chef du groupe de la vérification interne devrait relever directement du sous-chef et être indépendant sur le plan hiérarchique de toutes les opérations soumises à la vérification. Toutes les activités de vérification effectuées par le ministère ou en son nom devraient être intégrées au bout d'un certain temps dans un seul groupe de vérification.

6.95 Il faudrait que le groupe de la vérification interne ait l'appui manifeste et constant du sous-chef et que le mandat de vérification soit porté à l'attention de tous. Les gestionnaires des ministères devraient toujours être tenus d'indiquer leurs réactions aux constatations des vérificateurs internes en temps opportun.

6.96 Notre position est généralement conforme à ce que le Contrôleur général a précisé dans ses "Normes de la vérification financière interne" publiées et approuvées par le Conseil du Trésor en 1978, sauf pour ce qui est de la norme suivante:

"Le chef du groupe de vérification interne doit relever du sous-ministre ou d'un autre cadre supérieur qui relève lui-même directement du sous-ministre."

Il s'agit vraisemblablement d'une question qui n'a pas encore été résolue et qui affecte directement l'indépendance hiérarchique du vérificateur interne. Nous continuons de croire que le vérificateur interne en chef devrait, sans exception, relever directement du sous-chef.

6.97 Ressources professionnelles. Le groupe de vérification interne devrait être formé de personnes compétentes dans leur profession et avoir suffisamment de ressources pour s'acquitter de ses responsabilités. À cette fin, le groupe de vérification interne doit être dirigé par un professionnel hautement qualifié et composé de vérificateurs ayant les compétences techniques nécessaires pour répondre à la diversité des disciplines représentées dans les vérifications intégrées. En outre, les vérificateurs internes doivent maintenir leurs compétences techniques grâce à une formation continue.

6.98 Le Contrôleur général a récemment fait état du problème de la dotation en personnel. Nous appuyons ses efforts en vue d'améliorer la compétence du personnel de vérification interne. Nous sommes d'accord avec sa préoccupation, exprimée devant le Comité des comptes publics, du fait que le processus ne devrait être mis en marche que dans la mesure où l'on dispose de personnes hautement compétentes et professionnelles et que les attitudes dans les ministères et les organismes soient de nature à en assurer le succès. Actuellement, peu de ministères ont des groupes de vérification qui

ont la capacité d'évaluer la qualité des systèmes de contrôle de la gestion.

6.99 Exécution du travail de vérification. Des normes d'exécution appropriées doivent être définies et suivies pour chaque tâche de vérification. Nous avons constaté en 1978 que beaucoup de ministères ne possédaient aucun moyen de savoir si les vérifications étaient exécutées correctement. On ne peut s'attendre à un travail de vérification de qualité que si des normes satisfaisantes sont respectées. Le Contrôleur général a établi des normes de vérification financière et celles-ci se retrouvent dans les manuels de vérification des ministères. Il y aurait maintenant lieu d'établir des normes visant tous les aspects de la vérification interne intégrée. Le Contrôleur général nous a informés qu'il étend actuellement la portée des normes existantes, conformément au rôle de vérification interne décrit au paragraphe 6.88. À cette fin, il a formé, au sein du Bureau du contrôleur général, un groupe qui, en plus de sa responsabilité d'élaborer de nouvelles normes, effectuera des études en vue de s'assurer de la qualité du travail de vérification interne. Il donnera également des conseils sur la nomination des chefs des groupes de vérification interne et élaborera des cours de formation en vérification.

6.100 Présentation de rapports sur les résultats de la vérification. Les résultats de la vérification devraient être présentés dans un rapport officiel permettant d'apporter des changements constructifs, faire l'objet de discussions avec les gestionnaires en cause et être présentés en temps opportun au sous-chef et à son comité de vérification. Ces rapports devraient être aussi clairs et objectifs que possible et ils devraient préciser les limites de la portée de la vérification. Selon nos conclusions de 1978 et celles de la Commission Lambert, actuellement, les rapports ne reçoivent pas tout le suivi nécessaire.

6.101 Utilisation des comités de vérification. Les groupes de vérification devraient pouvoir faire appel à la direction et au soutien d'un comité de vérification composé d'un cadre supérieur et de personnes suffisamment compétentes de l'extérieur du ministère afin d'assurer une plus grande objectivité. De préférence, le sous-chef ou une personne ayant un statut équivalent, de l'intérieur ou de l'extérieur de la Fonction publique, devrait présider le comité de vérification. Notre opinion sur la nomination de personnes assez qualifiées provenant de l'extérieur du ministère a été appuyée et étendue par la Commission Lambert:

"Certes, de nombreux ministères et organismes du gouvernement sont déjà pourvus de comités de vérification, mais leurs membres ne possèdent pas les qualités d'objectivité et l'expérience externe, et la plupart des comités de vérification sont de simples sous-comités du comité ministériel de direction. On ne trouve pas les qualités exigées chez les cadres supérieurs des autres ministères ou organismes, car les styles de direction au sein du gouvernement tendent à se ressembler. De plus, certains problèmes touchant l'ensemble du gouvernement sont trop facilement considérés comme

insolubles, tandis que les liens collégiaux qui unissent les hauts fonctionnaires pourraient décourager une franche critique. Le Conseil du Trésor n'a pas accordé suffisamment d'attention à ces considérations dans sa récente publication intitulée "Normes de la vérification financière interne".

Pour atteindre les objectifs fixés et pour répondre aux besoins en matière d'impartialité et d'expérience diverses, les comités départementaux de vérification devraient ouvrir leurs portes aux représentants des niveaux supérieurs du monde canadien des affaires."

6.102 Le comité de vérification devrait approuver les plans de vérification, étudier les questions soulevées par le Bureau du vérificateur général et les vérificateurs internes, évaluer la pertinence des ressources attribuées à la vérification et donner des conseils quant à la nomination du personnel de vérification interne.

6.103 On a mis sur pied des comités de vérification interne dans un certain nombre de ministères, mais ils présentent des différences considérables quant à leurs responsabilités et à la mesure dans laquelle leurs mandats ont été clairement définis. Convenablement constitués, ces comités peuvent jouer un rôle important dans la reconnaissance, au sein de l'organisation, de l'imputabilité de chaque gestionnaire pour que les deniers publics soient dépensés de façon économique, efficiente et efficace.

6.104 Critères de vérification. Pour qu'elle soit intégrée et efficace, la fonction de vérification interne dans les ministères devrait:

-fournir à la haute direction des évaluations indépendantes et constantes de tous les aspects des activités d'un ministère;

-assurer, grâce à une bonne planification de la vérification, que toutes les activités du ministère soient identifiées, les domaines possibles de vérification soient classés par ordre de priorité et que des objectifs de vérification appropriés soient déterminés pour chacun des domaines choisis;

-avoir un statut hiérarchique qui lui permette de faire rapport de façon objective et efficace sur toute opération ou activité du ministère. Ses responsabilités devraient être clairement établies et communiquées dans un mandat du sous-chef faisant clairement état de son soutien;

-être dotée d'un personnel de compétence professionnelle en nombre suffisant et avoir d'autres ressources pour bien s'acquitter de ses responsabilités;

-définir des normes de performance appropriées et les appliquer à chaque tâche de vérification;

-présenter les résultats de la vérification dans un rapport officiel permettait d'apporter des changements constructifs, en discuter avec

les gestionnaires en cause et présenter le rapport en temps opportun au sous-chef et au comité de vérification; et

-pouvoir faire appel à la direction et au soutien d`un comité de vérification composé de cadres supérieurs et de personnes suffisamment compétentes de l'extérieur du ministère pour apporter encore plus d'objectivité. De préférence, le sous-chef ou une personne ayant un statut équivalent, de l'intérieur ou de l'extérieur de la Fonction publique, devrait présider le comité de vérification.

Mesures prises par le gouvernement

6.105 Dans sa lettre du 13 octobre 1978, incluse dans notre Rapport de 1978, le président du Conseil du Trésor a établi clairement que le processus de planification pour l'exercice 1979-1980 comprendrait la vérification interne de toutes les fonctions de gestion importantes ainsi que de la mesure dans laquelle les ministères se conforment à toutes les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor. Lorsque le Contrôleur général a présenté ses plans au Comité des comptes publics le 30 janvier 1979, il a fait référence à la lettre du président du Conseil du Trésor dont il est question ci-dessus, puis a ajouté:

"J'ai l'intention de recourir à deux mesures qui constitueront la prochaine étape de l'application de la vérification intégrée. Premièrement, nous fondrons dans un plan intégré toutes les activités de vérification interne d'un organisme. Cela se fera au cours de 1979-1980 et sera un résultat concret de l'enquête sur la réforme des contrôles et pratiques de gestion. Deuxièmement, nous intégrerons graduellement toutes les activités de vérification au sein d'un groupe oeuvrant dans les ministères où nous mettrons en vigueur les normes de vérification financière récemment publiées afin de couvrir tout le domaine de la vérification interne. Les délais prévus pour l'application de cette mesure seront plus longs et feront intervenir les fonctionnaires du Conseil du Trésor et d'autres ministères."

Il a également expliqué le besoin d'intégration des activités de vérification:

"La plupart des grands ministères se sont déjà dotés d'une fonction de vérification interne unique et intégrée, ou sont en train de le faire. Avec le temps, tous les ministères et organismes seront tenus de réunir leurs attributions de vérification interne et de les confier à un seul groupe. Il est nécessaire de disposer d'un plan de vérification interne intégré, qu'il y ait déjà eu ou non intégration de la vérification interne dans l'organisme. Ce plan prend une importance particulière à titre de mesure provisoire qui permet de remédier aux problèmes découlant du manque, d'intégration organisationnelle. On pourrait ainsi, non seulement réduire au minimum les chevauchements et les lacunes, mais aussi assurer l'existence d'un mécanisme efficace de coordination des tâches de vérification."

6.106 Nous sommes heureux de constater le leadership et les

initiatives du Contrôleur général. Il a accordé une haute priorité à la vérification interne, comme il l'a souligné dans ses remarques lors de la Conférence du centenaire du Bureau du vérificateur général tenue en décembre 1978, dans son témoignage devant le Comité des comptes publics et à de l'importance qu'il a donnée à la vérification interne tant dans son étude PPCG que dans son énoncé de politique de 1979. Il a fourni beaucoup de conseils et de direction aux vérificateurs internes et a encouragé la coordination de la formation en vérification.

6.107 L'initiative la plus importante du Contrôleur général au cours de la dernière année a été son étude sur le Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG) qui accorde une attention particulière à la vérification interne. L'étude sur la vérification interne se fonde sur les "Normes de la vérification financière interne", dont il a déjà été question et qui ont été modifiées de façon appropriée afin d'étendre leur portée. Nous aimerions que ces normes se traduisent éventuellement dans un mandat de vérification interne intégrée.

6.108 Il reste encore d'importantes questions non résolues dont il faut discuter:

-beaucoup de ministères n'ont pas encore de plans de vérification satisfaisant à l'engagement pris par le président du Conseil du Trésor ou aux normes du Contrôleur général;

-les normes du Contrôleur général doivent être élaborées davantage afin de couvrir tous les aspects de la vérification intégrée;

-la hiérarchie dans certains ministères ne permet pas l'objectivité et l'indépendance nécessaires;

-une direction forte et un personnel ayant des compétences techniques sont nécessaires pour que puisse être effectuée la vérification interne requise par une organisation aussi vaste et complexe que le gouvernement du Canada; et

-des comités de vérification doivent être formés et ils doivent comprendre des représentants du monde des affaires parmi leurs membres.

Le Contrôleur général a déjà fait beaucoup, mais il reste encore beaucoup de travail à faire.

7

ÉLECTRONIQUE ET CONTRÔLES

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	7.1	149
Évaluation des systèmes d'informatique et d'information	7.3	149
Amélioration de la gestion des systèmes informatiques	7.5	150
Efficacité	7.7	150
Efficience	7.11	151
Économie	7.13	151
Critères de vérification	7.16	152
Améliorations des contrôles dans les systèmes informatiques	7.17	152
Contrôles financiers	7.21	153
Contrôles opérationnels	7.23	153
Critères de vérification	7.25	154
Mesures prises par le gouvernement	7.26	154

ÉLECTRONIQUE ET CONTRÔLES

Introduction

7.1 Le chapitre 2 définit l'élément "électronique et contrôles" de la vérification intégrée comme suit:

"évaluation des contrôles exercés sur l'information financière et autre information traitée par les ordinateurs et des contrôles de gestion visant l'utilisation des ressources connexes aux ordinateurs".

7.2 Deux raisons justifient l'attention particulière que nous accordons aux contrôles informatiques durant la vérification. En premier lieu, les progrès spectaculaires de la technologie informatique continuent d'avoir des répercussions importantes sur les fonctions d'écritures et d'administration qui constituent une dépense importante pour le gouvernement. Le nombre de possibilités d'utiliser du matériel informatique, étant donné son coût réduit, rend de plus en plus importante l'amélioration des contrôles de gestion dans ce secteur. En second lieu, l'application de la technologie informatique aux systèmes d'information du gouvernement modifie de façon sensible les techniques de contrôle financier, ce qui influe sur tous les autres éléments de la vérification intégrée.

7.3 Évaluation des systèmes d'informatique et d'information. L'Étude portant sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information (ÉSII) faisait état en 1977 des répercussions de l'informatique sur les contrôles financiers et sur les contrôles de gestion dans l'utilisation des ordinateurs. Elle portait sur neuf principaux systèmes informatisés dans sept ministères et évaluait le rôle de coordination et de surveillance du Secrétariat du Conseil du Trésor dans le développement et l'application de contrôles appropriés.

7.4 Les résultats de l'étude ÉSII furent présentés dans notre Rapport de 1977. L'étude en venait aux conclusions suivantes:

- "D'importantes améliorations sont nécessaires et peuvent être apportées au processus par lequel les ressources de l'informatique du gouvernement sont administrées et contrôlées, à la fois par les ministères, qui sont responsables de la gestion de ces ressources, et par le Secrétariat du Conseil du Trésor qui assume la responsabilité à la grandeur du gouvernement du contrôle et de la coordination de l'utilisation de ces ressources."

- "Les contrôles exercés sur certains systèmes d'informatique examinés, systèmes qui traitent et comptabilisent plusieurs millions de dollars des deniers publics, ne permettent pas de vérifier si l'information financière traitée est exacte, complète et autorisée comme il convient...".

Amélioration de la gestion des systèmes informatiques

7.5 De la même façon que les systèmes informatisés de réservations des compagnies aériennes permettent de donner un service

rapide aux voyageurs, l'informatique joue un rôle important dans l'exécution de nombreux programmes gouvernementaux. Les systèmes informatiques soutiennent les fonctions administratives du gouvernement, non seulement en fournissant un accès rapide à l'information, mais aussi en contribuant à s'assurer que les procédés imposés par le Parlement ou le gouvernement sont appliqués de façon uniforme et que les renseignements sont recueillis avec exactitude. Pour utiliser efficacement l'informatique dans leurs programmes opérationnels, les gestionnaires doivent avoir une liberté de décider comment l'appliquer comparable à celle dont ils jouissent dans le cas des autres ressources.

7.6 Les critères de vérification décrits au chapitre 6, Direction des opérations, sont également pertinents à l'informatique étant donné les répercussions que son utilisation judicieuse peut avoir sur la productivité. Ce chapitre donne une interprétation plus précise de ces critères en les appliquant à la gestion des ressources informatiques et des systèmes d'information.

7.7 Efficacité. Depuis deux décennies, les capacités et la productivité du matériel informatique décuplent environ tous les quatre ans. Chaque nouvelle génération de matériel produit de nouvelles méthodes de traitement et élargit l'éventail des applications réalisables. Ces nouvelles méthodes présentent à la fois des risques et de nouvelles possibilités. Le rythme auquel on peut introduire la nouvelle méthodologie informatique est cependant limité par la taille et la complexité des systèmes en cause. Les nouvelles méthodes apparaissant à un rythme qui excède celui auquel elles peuvent être appliquées, l'utilisation efficace des ressources informatiques exige une planification stratégique.

7.8 La planification stratégique devrait examiner toutes les grandes options, par exemple les modifications aux systèmes d'information, les nouveaux procédés opérationnels du ministère et la centralisation ou la répartition du matériel informatique. À mesure que l'on établit les besoins en matière d'informatique, on peut adapter les améliorations du système aux autres modifications exigées par la croissance. Les plans peuvent tenir compte des limites particulières imposées par le besoin de régler le rythme du changement ou par la rareté des ressources et des compétences.

7.9 Les plans stratégiques à l'échelle du gouvernement sont également importants puisqu'ils informent les organismes centraux suffisamment à l'avance des plans des ministères pour permettre, le cas échéant, une coordination efficace.

7.10 Les ministères devraient revoir tous les trois ou quatre ans les principaux systèmes informatiques opérationnels pour s'assurer qu'ils demeurent rentables. Souvent, les usagers de ces systèmes repèrent des lacunes qui ne peuvent être comblées que par un système informatique d'un type différent. Le plan devrait tenir compte des résultats de ces examens.

7.11 Efficience. Un système informatique bien conçu, qui apporte

un soutien et une réponse convenables aux besoins en traitement des données, peut amener un net accroissement de la productivité. Des systèmes mal conçus auront un résultat contraire. L'utilisation croissante des systèmes informatiques dans l'exécution des programmes, ainsi que la tendance à faire mettre au point ces systèmes par un personnel mal averti des objectifs de ces programmes, augmentent la probabilité d'avoir des systèmes non efficients.

7.12 L'utilisation efficiente des installations informatiques centralisées exige que l'on offre un éventail de services, comportant chacun des objectifs de services définis et facturés en proportion des ressources utilisées. Ceci encouragera les usagers et les concepteurs à recourir au service le moins coûteux en fonction de leurs besoins. Les gestionnaires des installations informatiques peuvent ensuite se concentrer plus particulièrement sur les gains en productivité qu'ils peuvent réaliser avec le matériel dont ils disposent.

7.13 Économie. La technologie informatique continue d'évoluer très rapidement. La plupart des systèmes informatiques sont désuets au bout de cinq ans ou moins. L'utilisation économique des systèmes informatiques exige donc que l'on connaisse bien la durée prévue de chaque développement ou de chaque acquisition. Les hypothèses figurant au plan stratégique constituent le point de départ. Il faut en tenir compte dans toute analyse de justification.

7.14 L'implantation de systèmes informatiques, par acquisition ou par développement, exige une étude de faisabilité détaillée où les besoins et les solutions de rechange sont soigneusement évalués. On choisit alors l'option la plus rentable qui soit conforme aux plans stratégiques du ministère. Toutes les hypothèses établies pour l'analyse devraient être consignées de façon à assurer l'efficacité de l'évaluation après l'implantation. Les hypothèses de réduction des coûts servant à la justification doivent être acceptables pour ceux qui seront imputables de leur réalisation.

7.15 Une fois que les systèmes sont autorisés, il faut des contrôles de projet pour assurer une exécution conforme aux devis, à l'échéancier et aux coûts approuvés. Un procédé officiel d'acceptation devrait garantir que le matériel, les procédés informatiques et la documentation, de même que la formation et les normes pour tous les employés de bureau concernés, sont conformes aux exigences.

7.16 Critères de vérification. Pour assurer l'utilisation efficace des ressources en informatique, la direction de chaque ministère devrait:

-mettre au point des plans stratégiques d'informatique qui consignent les hypothèses quant à l'évolution des besoins et de la technologie, déterminent la meilleure façon d'utiliser les ressources informatiques et présentent des objectifs mesurables; et

-évaluer périodiquement tous les principaux systèmes informatiques.

Pour assurer l'utilisation efficiente des ressources informatiques, la direction de chaque ministère devrait:

-établir des normes précises de qualité pour chaque type de service informatique fourni;

-établir convenablement le coût de chaque type de service informatique;

-obliger les usagers et les concepteurs des systèmes à justifier le niveau de service demandé; et

-utiliser les données sur la performance afin de la comparer aux normes établies tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement.

Pour assurer l'utilisation économique des ressources informatiques, la direction de chaque ministère devrait:

-évaluer les décisions de développement ou d'acquisition dans le cadre d'un plan stratégique approuvé;

-justifier les engagements principaux par une étude de faisabilité;

-assurer un contrôle de projet tout au long de l'implantation de nouveaux systèmes; et

-accepter officiellement les systèmes opérationnels qui en résultent après leur mise en oeuvre.

-Amélioration des contrôles dans les systèmes informatiques

7.17 Le but des contrôles internes dans les systèmes informatiques est d'assurer la fiabilité de l'information ainsi que la protection des biens et des renseignements.

7.18 Différents types de contrôles financiers se sont avérés nécessaires depuis la première apparition des systèmes informatiques au cours des années 50. Avant cela, le traitement des données était manuel et l'on s'assurait que les transactions étaient complètes, exactes et autorisées en séparant les tâches, en comparant de façon indépendante et en révisant le travail accompli. Avec la venue des ordinateurs, la conception des processus d'information est passée des agents financiers (bien au courant de ces contrôles) à des informaticiens qui se préoccupaient surtout que le travail soit fait. En même temps, on augmentait la centralisation pour faire un usage maximum des ordinateurs, ce qui a entraîné des volumes de traitement extrêmement élevés et le regroupement des fonctions.

7.19 Ce volume élevé a forcé la direction à se tourner vers les rapports d'exception et les sommaires pour fins d'autorisation et de contrôle; pour le contrôle de chaque transaction, on s'en est remis de plus en plus aux systèmes informatiques qui produisaient cette information. Il fallait de nouvelles méthodes de contrôle financier. Celles-ci ont été conçues par des informaticiens parce que les agents

financiers connaissaient mal les systèmes informatiques. Les chefs de service de traitement des données n'étant pas en général au courant des contrôles financiers et des contrôles d'autorisation, les systèmes ont été souvent insuffisamment contrôlés.

7.20 Cet état de choses se retrouve également dans le secteur privé. Au gouvernement, cependant, le problème est plus grave parce que les agents financiers ont relativement moins d'autorité et que les volumes de traitement sont considérablement plus élevés.

7.21 Contrôles financiers. Les contrôles financiers servent à garantir que les données sont complètes, exactes et que les transactions sont convenablement autorisées. Il faut assurer une piste de vérification pour toutes les opérations d'importance financière. Quoique les contrôles des systèmes informatiques doivent être conçus par des informaticiens, la spécification des contrôles nécessaires relève des agents financiers. Pour que chacun comprenne bien son rôle, chacun doit connaître suffisamment les préoccupations de l'autre pour permettre une interaction efficace.

7.22 Il faudrait que les agents financiers étudient systématiquement tous les systèmes qui comportent des conséquences financières importantes, qu'il s'agisse de systèmes établis à l'extérieur ou de systèmes mis au point par l'organisme, de sorte que les systèmes qui comblent les besoins de la direction, soient conformes aux règlements et disposent de contrôles financiers adéquats. Ces systèmes devraient par la suite être soumis aux procédés normaux de vérification interne.

7.23 Contrôles opérationnels. Il faut également exercer des contrôles sur les installations de traitement pour les protéger contre l'accès sans autorisation ou contre la destruction accidentelle. La mise au point et l'achat des systèmes informatiques et du matériel connexe sont coûteux. Les renseignements traités et emmagasinés dans ces systèmes peuvent s'avérer impossibles à reproduire et les systèmes contiennent souvent des données confidentielles ou de caractère personnel. Il faut de bonnes mesures de sécurité pour protéger tant les installations que les renseignements qui y sont emmagasines.

7.24 La GRC effectue à l'heure actuelle, à la demande des ministères, des études de sécurité où l'accent est mis sur la sécurité matérielle. Avec l'emploi grandissant des ordinateurs, ces études devront nécessairement devenir plus complètes. Une classification appropriée des données empêchera l'application sans discrimination d'un excès de mesures sécuritaires coûteuses.

7.25 Critères de vérification. Pour assurer le bon contrôle des systèmes d'information, la direction de chaque ministère devrait:

-respecter les normes de contrôle pour l'installation et l'exploitation des systèmes informatiques établies et publiées par un organisme central;

-voir à ce que les agents financiers soient convenablement formés

pour reconnaître leur responsabilité en matière de contrôle et pour s'en acquitter; et

-voir à ce que la vérification interne s'assure que les systèmes correspondent aux besoins de la direction et qu'ils soient conformes aux règlements et aux normes de contrôle.

Pour protéger les installations informatiques et les renseignements qu'elles contiennent, la direction de chaque ministère devrait:

-classer toutes les données en fonction du niveau de sécurité nécessaire pour assurer leur confidentialité et les protéger de toute perte;

-assurer la protection contre la perte de la façon la plus rentable pour chaque catégorie de données;

-assurer la protection contre l'accès en fonction du caractère critique de l'information; et

-assurer une sécurité matérielle d'un niveau approprié aux données accessibles les plus critiques.

Mesures prises par le gouvernement

7.26 Le Manuel de la politique administrative, modifié en 1979 par le Conseil du Trésor, contient des sections qui traitent des responsabilités des gestionnaires des systèmes informatiques quant à la planification, à l'approbation et au développement. Ces directives et ces lignes directrices traitent de façon convenable des questions d'économie et d'efficacité. L'efficience n'est traitée qu'en termes de rendement des ordinateurs.

7.27 Les sections du manuel qui traitent de la gestion des archives informatiques et de la sécurité sont également conformes aux exigences en matière de contrôles opérationnels. Le système de classification des données ne contient cependant pas encore de catégories pour les données portant sur des particuliers, bien que l'on soit en train de mettre au point une politique et les directives portant sur les niveaux de classification des données "renseignements critiques".

7.28 Dans le domaine des contrôles financiers, le Contrôleur général a pris des mesures pour définir, en matière de contrôles des systèmes informatiques, les responsabilités tant des agents financiers que du personnel affecté au traitement des données en poste dans les ministères.

7.29 Le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor est en voie de révision; il comprendra:

-une définition des rôles et des responsabilités du personnel financier pour la mise au point des systèmes informatiques connexes; et

-une liste des techniques de contrôle disponibles pour les systèmes informatiques.

7.30 Les Normes de la vérification financière interne au sein du gouvernement du Canada, récemment publiées par le Bureau du contrôleur général, traitent de la vérification des systèmes informatiques. On prévoit élaborer des normes plus précises pour la vérification informatique et l'on prévoit engager et former des vérificateurs en informatique pour les ministères.

7.31 Nous continuerons à suivre l'évolution de la situation afin de déterminer si des normes et des lignes directrices sont mises en vigueur et si les améliorations nécessaires en résultent.

8

CONTRÔLE ET IMPUTABILITÉ DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction		
But du chapitre	8.1	161
Étude de la gestion et du contrôle financiers et les mesures prises par la suite	8.5	162
Portée du chapitre	8.12	163
Propriété de l'État et imputabilité		
Principe de propriété	8.15	164
Cadre d'imputabilité	8.18	165
Rapports destinés au Parlement		
Introduction	8.21	166
Rapports indiquant dans quelle mesure les objectifs ont été atteints	8.23	167
Rapports financiers	8.34	169
Vérification intégrée		
Rapports d'imputabilité et rôle du vérificateur	8.40	171
Vérification intégrée - Un élément du processus d'imputabilité	8.46	172
Rapports sur les résultats des vérifications intégrées	8.49	172
Établissement d'une méthodologie de la vérification intégrée	8.53	173
Mandat, orientation et contrôle		
Introduction	8.55	174
Établissement et classification des sociétés de la Couronne	8.57	174
Rôles et responsabilités des conseils d'administration et de l'organisme central	8.79	179
Établissement et examen des plans financiers	8.87	181
Modes de financement	8.95	183
Sommaire	8.100	184

CONTRÔLE ET IMPUTABILITÉ DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Introduction

8.1 But du chapitre. À l'heure actuelle, il existe quelque 400 sociétés possédées ou contrôlées totalement ou en partie par le gouvernement du Canada. On y retrouve quelques-unes des plus grandes sociétés de transport, sociétés de transformation et sociétés financières du Canada, par exemple les Chemins de fer nationaux et la Société centrale d'hypothèques et de logement, et de petites entités de développement et de services. Ensemble, 20 des plus grandes sociétés ont, au total, des revenues dépassant les $8 milliards, des éléments d'actif dont la valeur comptable s'établit à plus de $39 milliards et elles emploient plus de 169,000 personnes. Ces 400 sociétés comprennent des entités actuellement désignées comme sociétés de la Couronne figurant aux annexes B, C et D de la Loi sur l'administration financière, filiales des sociétés de la Couronne et leurs propres filiales, autres corporations du gouvernement, corporations d'entreprise mixte, corporations associées et autres organismes.

8.2 Le Rapport de 1976 contenait la seconde phase de notre Étude de la gestion et du contrôle financiers qui comportait un examen des sociétés de la Couronne figurant aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière dont le Vérificateur général est le vérificateur attitré. Depuis, on a souvent discuté du contrôle et de l'imputabilité des sociétés de la Couronne, et on a pris des mesures importantes afin d'étudier les questions soulevées à ce titre, ainsi qu'à d'autres points connexes, et afin de pousser plus avant le processus de révision de la législation concernant les sociétés de la Couronne. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) s'est vivement intéressée à la question de l'imputabilité des sociétés de la Couronne.

8.3 Ce chapitre examine les progrès réalisés depuis la publication de notre Rapport de 1976, compare les principales constatations de notre Bureau et du Comité des comptes publics à celles de la Commission Lambert et aux propositions actuelles du gouvernement sur les questions importantes et indique quels sont, selon notre Bureau, les points dont les parlementaires devraient tenir compte lors de la révision de l'ébauche de la législation sur les sociétés de la Couronne. Le Discours du Trône du 9 octobre 1979 annonçait qu'une loi serait créée en vue de resserrer le contrôle et l'imputabilité des sociétés de la Couronne.

8.4 Nos commentaires sur les dernières propositions du gouvernement contenus dans ce chapitre sont fondés sur les discussions qui ont eu lieu jusqu'au 6 novembre 1979 avec le ministre d'État (Conseil du Trésor) et le président du groupe d'étude interministériel du gouvernement. Il est possible que les propositions du gouvernement évoluent avant qu'une législation ne soit adoptée; nous émettrons des commentaires sur tout changement important qui pourrait être apporté. Cependant, nous croyons que si le projet de loi tient compte des propositions telles que nous le comprenons actuellement, et s'il vise

toutes les sociétés en propriété exclusive le résultat constituera un pas important vers la réalisation d'une direction, d'un contrôle et d'une imputabilité efficaces des sociétés de la Couronne.

8.5 Étude de la gestion et du contrôle financiers et les mesures prises par la suite. Le Rapport de 1976 contenait 18 recommandations principales s'appliquant à l'ensemble du gouvernement en plus des recommandations concernant 27 Sociétés étudiées cette année-là. Les recommandations s'adressaient principalement aux sociétés de la Couronne dont la vérification est confiée à notre Bureau et qui sont financées à l'aide des deniers publics ou dont l'exploitation comporte des activités de nature gouvernementale.

8.6 Le Rapport de 1976 sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers concluait que:

"Dans le cas de la plupart des sociétés de la Couronne vérifiées par mon Bureau, la gestion et le contrôle financiers sont faibles et inefficaces. En outre, la coordination et l'orientation provenant des organismes centraux du gouvernement visant les pratiques de gestion et de contrôle financiers n'existent pratiquement pas dans ces sociétés."

8.7 Les recommandations s'appliquant à l'ensemble du gouvernement et celles visant plus précisément certaines sociétés de la Couronne avaient pour but d'assurer au Parlement et au gouvernement un contrôle plus efficace sur les activités des sociétés financées, en tout ou en partie, à l'aide des deniers publics et d'assurer un contrôle efficace de ces deniers. Les principales mesures prises depuis la publication de notre Rapport de 1976 sont exposées dans les prochains paragraphes.

8.8 Les rapports du comité des comptes publics. Immédiatement après le dépôt de notre Rapport de 1976, le Comité des Comptes publics a entrepris l'étude des questions qui y étaient soulevées. Ces délibérations, ainsi que les audiences sur les pratiques commerciales de la société Polysar Limitée, ont amené la présentation à la Chambre des communes de trois rapports distincts: le Rapport de la société Polysar (7 juillet 1977), le Rapport de l'Énergie atomique du Canada Limitée (27 février 1978) et le Rapport sur les sociétés de la Couronne (11 avril 1978). Dans l'ensemble, ces rapports entraînaient les conclusions de notre Rapport de 1976 et formulaient d'autres recommandations concernant les pratiques commerciales, les normes d'éthique et les responsabilités des conseils d'administration et des vérificateurs.

8.9 Les propositions du gouvernement du Canada. Le 18 avril 1977, après une étude faite par le Bureau du Conseil privé, le gouvernement publiait ses propositions sur certaines des questions soulevées par notre Bureau ainsi que sur la question plus vaste des relations entre les sociétés de la Couronne, les ministres, le gouvernement et le Parlement. Le gouvernement a demandé des commentaires sur ses propositions et a reçu des parties intéressées plusieurs réponses, dont celle de notre Bureau présentée en détail dans le chapitre 9 du Rapport annuel de 1977. Depuis 1977, il y a eu

des progrès significatifs au titre des propositions du gouvernement.

8.10 En 1978, le gouvernement a établi un groupe de travail interministériel sur les sociétés de la Couronne, présidé par un représentant du Bureau du Conseil privé et chargé d'étudier les réponses aux propositions de 1977 et de formuler des recommandations relativement à la rédaction d'un projet de "loi sur les sociétés de la Couronne." Nous avons rencontré le Ministre d'État (Conseil du Trésor) et, à plusieurs reprises, le président du groupe de travail pour discuter et examiner la position actuelle du gouvernement. Le président du groupe de travail interministériel nous a indiqué que les membres du groupe étaient d'accord avec les préoccupations dont nous faisions état dans notre étude de 1976 et que, lorsque cela était possible, ils avaient rédigé des propositions conformes à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics.

8.11 Le rapport final de la Commission Lambert. La Commission Lambert a été établie le 22 novembre 1976 et avait pour mandat:

"de mener une enquête approfondie sur les meilleurs moyens d'assurer la gestion financière dans l'administration fédérale du Canada, y compris les ministères et autres émanations de la Couronne, ainsi que l'imputabilité des sous-chefs de ministères et chefs d'émanations de la Couronne, notamment par l'évaluation de leur performance à cet égard; cette enquête devant tenir compte des fonctions et responsabilités constitutionnelles du Parlement, des ministres, de la Fonction publique, et plus particulièrement, du principe de la responsabilité individuelle et collective des ministres devant le Parlement."

La Commission a présenté son rapport en mars 1979; et ce chapitre contient des commentaires sur les constatations et les recommandations de la Commission touchant les sociétés de la Couronne.

8.12 Portée du chapitre. Des 400 sociétés possédées ou contrôlées par le gouvernement du Canada, au moins 176 ont ce dernier comme propriétaire unique de façon directe ou indirecte. À notre connaissance, les propositions actuelles du gouvernement se limitent aux sociétés qu'il possède en propriété exclusive et qui pourraient être définies comme des sociétés de la Couronne.

8.13 La question des contrôles à l'égard des sociétés d'entreprise mixte et conjointe sera traitée séparément, mais l'intention générale du gouvernement est, semble-t-il, de se prévaloir de ses prérogatives d'actionnaire par l'entremise des lois des compagnies. Bien que la Commission Lambert et le Comité des comptes publics aient fait des recommandations concernant les contrôles sur les sociétés possédées en partie par l'État, aucune de ces sociétés n'est vérifiée par notre Bureau et ni notre Bureau ni le gouvernement n'a effectué d'études à l'égard de ces sociétés. Compte tenu de l'investissement dans ces entreprises, nous croyons qu'une étude des contrôles et de l'imputabilité de ces sociétés, étude analogue à celle effectuée pour les sociétés possédées totalement par l'État, aurait dû être entreprise bien avant aujourd'hui. Notre Bureau effectuera un

examen détaillé des contrôles exercés à l'égard de ces entreprises une fois que le gouvernement en aura terminé l'étude.

8.14 Parmi les 176 sociétés de la Couronne, le groupe de travail du gouvernement en considère actuellement au moins 21 comme étant des ministères ayant une structure de société. Ces sociétés pourraient être assujetties aux règles de gestion et de contrôle financiers s'appliquant aux ministères. Ce chapitre traitera des contrôles et de l'imputabilite concernant uniquement les 155 autres sociétés de la Couronne.

Propriété de l'État et imputabilité

8.15 Principe de propriété. Le gouvernement a généralement eu recours à l'organisation sous forme de société pour certaines catégories d'activités parce que cela permettait d'assurer une certaine autonomie de fonctionnement en soustrayant ces activités, dans une certaine mesure, aux contrôles serrés des ministères gouvernementaux en matière de finances et de personnel et à une possible ingérence du Parlement et du gouvernement dans la gestion quotidienne de ces activités. Toutefois, lorsque sont ainsi créées ou acquises des sociétés possédées totalement par l'État, il faut leur reconnaître certaines caractéristiques de base:

-le gouvernement du Canada, en tant qu'actionnaire unique, possède des droits et des obligations ordinairement analogues à ceux des actionnaires uniques dans le secteur privé et il doit exercer ces droits et s'acquitter de ses obligations de manière à protéger les intérêts des contribuables;

-les sociétés de la Couronne sont avant tout créées pour réaliser des objectifs liés à la politique de l'État, lesquels ne visent pas en premier lieu la réalisation de profits; et

-le gouvernement du Canada est habituellement la principale et parfois l'unique source de financement et, par conséquent, des sommes importantes provenant du trésor public sont en jeu.

8.16 Cet ensemble de facteurs pose des problèmes particuliers pour l'établissement d'un système équilibré d'imputabilité qui tienne compte à la fois d'une autonomie raisonnable nécessaire aux sociétés et du niveau approprié de direction et de contrôle auquel elles doivent se soumettre. Le Comité des comptes publics, dans son rapport sur les sociétés de la Couronne, concluait que:

"(a)l'organisation sous forme de société qui est utilisée actuellement permet que soient poursuivies des activités gouvernementales entraînant la dépense de sommes importantes prélevées sur les fonds publics sans qu'il y ait obligation d'en rendre dûment Compte devant le Parlement ou le gouvernement. Pour la protection des intérêts des canadiens, il est essentiel de prendre des mesures immédiates pour améliorer la manière dont le Parlement et le gouvernement établissent et fixent les objectifs aux sociétés relevant de ce dernier afin de les contrôler et de les obliger à rendre des comptes;

(b)même si une bonne partie des pratiques actuellement autorisées conviennent parfaitement à des sociétés commerciales financièrement viables, les sociétés contrôlées par le gouvernement ne devraient recevoir cette liberté que lorsqu'elles répondent aux critères énoncés par le Parlement et que celui-ci estime qu'elles ont un caractère véritablement commercial et qu'elles n'ont pas l'intention de demander des fonds publics importants. Votre Comité estime que tous les fonds publics doivent être comptabilisés indépendamment de la forme de l'organisme qui les administre."

8.17 En résumé, le principe de propriété est celui en vertu duquel le Parlement, en tant que représentant des contribuables canadiens, a le droit et la responsabilité de voir à ce que les sociétés de la Couronne rendent compte de la réalisation des objectifs visés par la politique du gouvernement. Parce que ces objectifs peuvent rarement être évalués à partir de critères de rentabilité, l'examen de la performance financière ne peut à lui seul permettre d'évaluer la performance quant à la réalisation des objectifs de la société. Ce facteur, auquel s'ajoute l'absence des mécanismes de marché, comme l'influence dominante des institutions d'investissement et de prêt à laquelle sont habituellement soumis les gestionnaires du secteur privé, impose aux sociétés de la Couronne un régime d'imputabilité différent de celui que l'on trouve dans le secteur privé. En outre, dû au fait que les conseils d'administration, les ministres et le Parlement doivent compter sur les gestionnaires des sociétés de la Couronne pour obtenir l'information qui leur permettra d'assumer leur rôle, il est nécessaire de posséder un système approprié de contrôle, d'imputabilité et de rapports destinés au public afin d'assurer l'intégrité de l'ensemble du processus.

8.18 Cadre d'imputabilité. Dans certains milieux, on juge que la nécessité de rendre compte au gouvernement et au Parlement est incompatible avec la nécessité pour les sociétés de posséder une autonomie de gestion qui, dans leur cadre particulier, leur permettra d'atteindre leurs objectifs de façon efficiente et efficace. Nous croyons qu'il est possible d'élaborer un système efficace de contrôle et d'imputabilité à l'endroit des sociétés de la Couronne sans restreindre indûment l'autonomie nécessaire aux gestionnaires pour assurer le déroulement efficace des activités des sociétés.

8.19 Un système d'imputabilité adéquat pour les sociétés de la Couronne exige un cadre législatif et administratif comportant les éléments suivants:

mandat, orientation et contrôle:

-contrôle du Parlement sur l'établissement des sociétés de la Couronne;

-formulation précise des objectifs à partir desquels sera évalué le rendement de la société;

-communication des priorités du gouvernement;

-classification de toutes les sociétés de la Couronne, selon des critères clairement énoncés, afin de permettre au Parlement d'exercer un contrôle de niveau approprié;

-contrôle sur la nomination des directeurs, des présidents des Conseils d'administration et des présidents des sociétés;

-présentation des plans des sociétés pour fin d'étude; et

-contrôles sur les pouvoirs de dépenser, de contracter des engagements et d'emprunter.

rapports:

-rapports présentés au gouvernement et au Parlement faisant état des résultats et des coûts en comparaison des objectifs et des dépenses autorisées; et

-étude et évaluation, par le gouvernement et le Parlement, de la performance dont il est fait état.

vérification:

-vérification intégrée permettant d'effectuer pour le compte de la direction, du conseil d'administration, du ministre compétent et, s'il y a lieu, du Parlement une évaluation indépendante du caractère approprié des contrôles et des rapports essentiels de gestion.

8.20 Ces éléments, que nous étudions plus longuement dans la suite de ce chapitre, sont essentiels pour garantir que l'exploitation des sociétés possédées totalement par les contribuables canadiens soit soumise à un système approprié d'imputabilité et que des contrôles pertinents soient exercés sur les deniers publics dépensés par les sociétés de la Couronne.

Rapports destinés au Parlement

8.21 Introduction. La production de rapports et la vérification sont les derniers maillons de la chaîne d'imputabilité concernant les sociétés de la Couronne que crée le Parlement ou dont il autorise la création ou l'acquisition en vue de réaliser des objectifs d'intérêt national. Ces sociétés se voient confier des objectifs liés à des politiques, objectifs qui ne tendent jamais uniquement vers la réalisation de profits et dont la réalisation ne peut être démontrée par le seul recours à des techniques de rapport semblables a celles du secteur privé. Le fait que ces sociétés appartiennent à l'État et qu'elles poursuivent des objectifs d'intérêt national font que la mesure, les rapports, les évaluations et les vérifications relatifs au rendement des sociétés de la Couronne vont au delà de ce qui est prévu par les normes de rapport et de vérification du secteur privé.

8.22 Nous traitons de deux sortes de rapports destinés au Parlement: les rapports indiquant dans quelle mesure les objectifs

ont été atteints et les rapports financiers.

8.23 Rapports indiquant dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Les rapports annuels des sociétés de la Couronne constituent un maillon important du processus d'imputabilité à l'égard du Parlement. Bien que les sociétés de la Couronne jouissent d'une certaine autonomie relativement au processus gouvernemental, le Parlement a toutefois besoin de savoir dans quelle mesure ces sociétés ont atteint leurs objectifs.

8.24 En 1976, notre Bureau signalait que les renseignements fournis dans les rapports annuels des sociétés de la Couronne n'étaient pas suffisants ou appropriés pour permettre au Parlement d'évaluer leurs activités. Nous avons donc recommandé que le Conseil du Trésor émette à l'intention des sociétés de la Couronne des lignes directrices sur le mode de présentation et le contenu des rapports annuels de ces sociétés.

8.25 Au cours de la présente année, le Bureau a examiné les rapports annuels des sociétés que la Commission Lambert a proposé de classer comme étant des sociétés de la Couronne afin d'évaluer la qualité de leurs méthodes de communication de l'information et de trouver les secteurs où il serait nécessaire qu'un organisme central intervienne afin d'améliorer cette communication. Notre examen a révélé qu'il n'y avait eu aucune amélioration appréciable à ce titre depuis la présentation de notre Rapport de 1976 au Parlement. D'une part, ces méthodes sont loin d'avoir la qualité des meilleures méthodes de communication des renseignements financiers utilisées par le secteur privé, d'autre part, très peu d'efforts ont été faits pour fournir une information satisfaisante quant à l'économie, l'efficience et l'efficacité avec lesquelles les sociétés de la Couronne ont réalisé leurs objectifs, y compris les objectifs plus vastes d'intérêt national.

8.26 La Commission Lambert faisait allusion aux "critiques selon lesquelles plusieurs rapports non seulement ne peuvent servir, comme ils devraient, de modèle pour le secteur privé mais ne répondent même pas aux normes qui sont généralement acceptées dans le secteur privé" et ajoutait que les rapports annuels "devraient être la pièce maîtresse d'un régime d'imputabilité". Notre examen nous a amené à conclure qu'il faudrait apporter des améliorations importantes si l'on désire que le Parlement obtienne l'information dont il a besoin pour évaluer la performance en fonction des plans et des objectifs établis.

8.27 Dans le secteur privé, aucun organisme directeur n'a été chargé d'établir des normes d'information ayant trait aux rapports annuels des sociétés. Les méthodes de communication de l'information, par contre, ont évolué et continueront d'évoluer au cours des ans en fonction des besoins de renseignements sur les profits et la situation financière et des exigences formulées par les investisseurs, par les commissions des valeurs mobilières et d'autres organismes investis de pouvoirs de réglementation et par la profession comptable.

8.28 Bien que nous encouragions les sociétés de la Couronne à

modeler leurs méthodes de rapports financiers sur les meilleures méthodes ayant cours dans le secteur privé, il faudrait que s'établissent de façon structurée des méthodes d'information généralement reconnues pour les sociétés de la Couronne, méthodes qui tiendraient compte de leur mode particulier de propriété, de leurs objectifs et de leur imputabilité.

8.29 Une réévaluation en profondeur des objectifs d'information de ces sociétés s'impose si l'on veut les doter d'un cadre d'imputabilité et de communication de l'information approprié. Cette réévaluation doit commencer par l'identification précise des utilisateurs des rapports annuels des sociétés de la Couronne et par la détermination de leurs besoins. La communication de renseignements additionnels exige le développement de nouvelles méthodes et de nouveaux procédés qui puissent à la longue acquérir une certaine crédibilité comme moyens de base raisonnables pour mesurer la réalisation des objectifs non financiers. Finalement, il faudra établir des normes minimales d'information ainsi que des systèmes permettant de contrôler et de surveiller leur application. Nous sommes d'accord avec la Commission Lambert lorsqu'elle demande que le gouvernement s'engage à mettre sur pied un tel programme.

8.30 Les méthodes de communication de l'information utilisées par les sociétés de la Couronne doivent être modifiées et quelqu'un doit en prendre l'initiative. Puisque le gouvernement est l'ultime responsable, il lui incombe, par l'entremise d'un organisme central, de déterminer des normes minimales d'information. Les conseils d'administration des sociétés verront alors à produire des rapports qui tiennent compte des lignes directrices minimales du gouvernement et rendent compte des activités particulières de chaque société.

8.31 Nous croyons que le Conseil du Trésor est, par l'intermédiaire du Contrôleur général, l'organisme tout désigné pour prendre la direction des activités visant à étudier les objectifs des rapports que doivent produire les sociétés possédées par l'État et a élaborer et publier pour commentaires des projets de lignes directrices et de normes de conformité. Nous sommes entièrement d'accord avec les dernières propositions du gouvernement qui autoriseraient le Conseil du Trésor à élaborer et à publier, à l'intention des Sociétés de la Couronne, des lignes directrices pour la préparation de leurs rapports annuels. Selon ces propositions, le Conseil du Trésor devrait approuver la formule de présentation des rapports annuels et les questions dont ils devraient traiter,

8.32 L'amélioration des méthodes de communication de l'information utilisées par les sociétés de la Couronne exigera beaucoup de temps, de collaboration et d'appui des conseils d'administration et des gestionnaires de ces sociétés. Les conseils d'administration et les gestionnaires sont nettement les mieux placés pour favoriser et amorcer l'élaboration de méthodes améliorées de communication de l'information au sein de leurs sociétés. Les sociétés de la Couronne devraient immédiatement appliquer des normes améliorées de communication de l'information en faisant en sorte que leurs rapports annuels contiennent:

-un énoncé précis des objectifs principaux par division et par activité, des stratégies prévues pour en assurer la réalisation ainsi que des renseignements sur les structures et les installations mises en place pour les atteindre;

-une définition précise des objectifs qui peuvent raisonnablement être mesurés, compte tenu des techniques disponibles et des autres restrictions; et

-des rapports sur le degré d'atteinte des objectifs mesurables en comparaison des prévisions et expliquant les méthodes et les critères utilisés pour mesurer les résultats.

8.33 Notre Bureau endosse également les recommandations de la Commission Lambert sur la divulgation de l'information dans les rapports annuels. La qualité des rapports annuels serait améliorée si l'on donnait suite aux suggestions de la Commission demandant qu'ils contiennent un bref sommaire des plans d'action d'une société, les états financiers de ses filiales, des renseignements sur les directives émises par le gouvernement et une comparaison des activités en cours avec les plans d'action.

8.34 Rapports financiers. Le Rapport de 1976 du Vérificateur général traitait de deux aspects des exigences imposées aux sociétés de la Couronne au titre des rapports financiers: l'établissement des états financiers des sociétés et la divulgation des renseignements financiers dans les Comptes publics.

8.35 Nous croyons savoir que les propositions actuelles du gouvernement exigeraient des sociétés de la Couronne autres que les corporations de département, qu'elles dressent leurs états financiers en conformité avec les principes comptables généralement reconnus (PCGR) et énoncés par l'Institut canadien des comptables agréés. Toute dérogation à ces principes devrait être approuvée par le Conseil du Trésor mais ne devrait cependant pas entraîner l'utilisation de normes inférieures aux PCGR. Si tel devrait être le cas, tout écart aux PCGR nécessiterait d'être entièrement dévoilé. L'adoption de ces propositions devrait permettre de combler les lacunes signalées par notre Bureau selon lesquelles certaines sociétés de la Couronne n'avaient pas coutume d'adhérer aux principes comptables généralement reconnus dans leur communication des renseignements financiers.

8.36 Notre Bureau, dans son Rapport de 1976, et le Comité des Comptes publics, dans son rapport sur les sociétés de la Couronne, se sont inquiétés du fait que les Comptes publics du Canada ne fournissaient pas au Parlement, au sujet des sociétés, des données financières qui n'étaient pas suffisamment intégrées aux données des ministères et qu'ils ne contenaient pas de comparaisons des résultats réels avec les plans. Bien que les états financiers des sociétés de la Couronne soient reproduits séparément dans le Volume III des Comptes publics, les renseignements financiers sur les sociétés de la Couronne regroupés avec les données sur les ministères dans le volume II se limitent habituellement à l'indication des crédits obtenus par

ces sociétés.

8.37 Les objectifs d'une société de la Couronne sont habituellement liés à des objectifs plus larges d'un ministère et c'est pourquoi les renseignements sur les activités du gouvernement devraient être présentés de manière intégrée, sans considérer le mode d'organisation utilisé pour en assurer le déroulement. Par exemple, l'aménagement et l'exploitation des voies navigables Canadiennes et des installations connexes sont effectués en partie par des sociétés de la Couronne et en partie par un ministère. Les ports, certains canaux à péage et les services de pilotage sont exploités par l'intermédiaire de sociétés de la Couronne alors que les phares, les brise-glaces et les canaux sans péage sont financés directement à l'aide de crédits parlementaires. Bien que ces installations soient étroitement reliées et minutieusement réglementées, l'insuffisance de renseignements financiers et d'information détaillée sur les sociétés de la Couronne dans le Volume II empêche, à toutes fins pratiques, le lecteur de faire le lien entre les activités d'une société et les activités des ministères dont traite ce volume.

8.38 En outre, en 1976, nous avions souligné la nécessité d'avoir des analyses sommaires et des explications sur les états financiers des sociétés de la Couronne afin de permettre au lecteur d'évaluer l'impact collectif de ces sociétés sur les comptes du Canada.

8.39 À notre connaissance, les propositions du gouvernement ne tiennent pas compte de nos recommandations demandant une meilleure présentation des résultats des activités des sociétés de la Couronne dans les Comptes publics. Nous croyons que nos recommandations amélioreraient considérablement l'information que le Parlement reçoit et nous incitons le gouvernement à reconsidérer cette question.

Vérification intégrée

8.40 Rapports d'imputabilité et rôle du vérificateur. Traditionnellement, les actionnaires et les autres parties intéressées ont toujours jugé la performance de leurs gestionnaires en évaluant leurs rapports financiers. Le rôle du vérificateur, qui était d'ajouter à la crédibilité de ces rapports, en est venu à la longue à être considéré comme partie intégrante du processus d'imputabilité en raison de son indépendance et de son respect constant des normes de vérification et d'information généralement reconnues par sa profession.

8.41 Comme nous l'avons souligné dans ce chapitre, la propriété d'État et l'imputabilité publique des sociétés de la Couronne imposent de manière évidente des modèles de rapports d'imputabilité différents de ceux utilisés dans le secteur privé. Puisque toutes les sociétés de la Couronne sont constituées ou acquises dans le but de réaliser des objectifs correspondant à la politique du gouvernement, ces objectifs ont préséance sur la maximisation des profits et souvent interdisent cette dernière. Puisque le profit ne constitue pas le critère déterminant de la performance, les états financiers vérifiés traditionnels ne peuvent à eux seuls rendre Compte convenablement de

la performance de la direction en ce qui concerne l'utilisation économique et efficiente des deniers publics et la réalisation des objectifs, y compris ceux, plus vastes, d'intérêt national.

8.42 Le Parlement n'a pas uniquement besoin d'une information plus abondante et meilleure sur les sociétés de la Couronne. Il doit également, comme dans le secteur privé, posséder l'assurance que l'information est communiquée de manière juste et conforme aux conventions reconnues. Ce besoin du Parlement ne pourra être comblé qu'en élargissant la portée des responsabilités traditionnelles du vérificateur de manière à y ajouter l'examen de la gamme plus vaste d'activités dont les sociétés de la Couronne doivent rendre compte.

8.43 Le chapitre 2 de ce Rapport traite de la vérification intégrée effectuée pour le Compte du Parlement, étudie les responsabilités du Vérificateur général et décrit la vérification intégrée et les progrès que nous avons accomplis dans l'élaboration de cette méthode de vérification de grande portée. Le chapitre 2 souligne également que les responsabilités en matière de rapport du vérificateur législatif, sont beaucoup plus nombreuses que celles des vérificateurs du secteur privé. La responsabilité de notre Bureau de faire rapport directement au Parlement est précisée dans la Loi sur le vérificateur général.

8.44 En vérification intégrée, l'examen du vérificateur a une étendue plus grande que celle de la vérification traditionnelle des états financiers. Cet examen comporte une étude plus détaillée de la gestion et du contrôle financiers, l'examen du respect des principes d'efficience et d'économie dans le déroulement des activités de l'entreprise ainsi qu'une évaluation du caractère approprié des procédés destinés à mesurer l'efficacité avec laquelle sont atteints les objectifs.

8.45 Nous croyons savoir que les dernières propositions du gouvernement demanderaient aux vérificateurs des sociétés de la Couronne d'effectuer des vérifications fondées sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé et les encourageraient à effectuer leurs vérifications en conformité avec les lignes directrices que notre Bureau a établies et que nous utilisons pour la vérification des sociétés de la Couronne en vertu du mandat que nous confie la Loi sur le vérificateur général. Nous approuvons fortement l'intention du gouvernement d'étendre ainsi les responsabilités des vérificateurs des sociétés de la Couronne.

8.46 Vérification intégrée - Un élément du processus d'imputabilité. Le vérificateur des Sociétés de la Couronne aura un jour comme rôle, lorsque ces dernières auront amélioré leurs rapports de manière à combler les besoins du Parlement au titre de l'imputabilité, d'examiner les rapports produits par les gestionnaires et de faire rapport sur leur fiabilité. Cependant, comme nous l'avons indiqué dans notre étude des méthodes actuelles utilisées par les sociétés de la Couronne pour la communication de l'information, des améliorations importantes s'imposent si l'on désire que le Parlement possède l'information dont il a besoin pour évaluer la performance de

ces sociétés en se basant sur leurs plans et leurs objectifs.

8.47 La Commission Lambert et le gouvernement, dans ses propositions actuelles, reconnaissent la nécessité de changements fondamentaux en vue d'améliorer le cadre d'imputabilité actuel. Pour renforcer ce cadre d'imputabilité, il faut clarifier les mandats légaux des sociétés, accroître le pouvoir des conseils d'administration, élaborer de saines méthodes de gestion financière et améliorer les rapports produits. L'application des propositions du gouvernement favoriserait tout cela.

8.48 Les efforts faits par le gouvernement pour élaborer un système amélioré d'imputabilité en ce qui concerne les sociétés de la Couronne sont encourageants. Toutefois, les améliorations dans tous ces secteurs devront se faire graduellement et ne se produiront pas immédiatement. À notre avis, il y aurait lieu de mettre en place un mécanisme permettant de porter à l'attention des gestionnaires, des conseils d'administration et, au besoin, du gouvernement (par l'intermédiaire du ministre compétent) et du Parlement, les lacunes décelées dans les contrôles de gestion et les rapports d'imputabilité des sociétés de la Couronne. Le fait que les contribuables canadiens soient les propriétaires effectifs de ces sociétés impose nettement l'obligation de rendre compte de l'utilisation des deniers publics. Cette obligation pourrait être remplie par le recours à des vérifications intégrées dans le cadre desquelles les vérificateurs produiraient des rapports constructifs sur les questions nécessitant des mesures correctives.

8.49 Rapports sur les résultats des vérifications intégrées. Le chapitre 2 de ce Rapport traite des responsabilités particulières des vérificateurs législatifs de produire un rapport directement sur les résultats des vérifications et des deux modes de le faire: les études spéciales et la vérification intégrée. Lorsqu'il lui faut établir une politique concernant la communication des résultats de vérifications intégrées des sociétés de la Couronne, le vérificateur doit tenir Compte du fait que les sociétés de la Couronne ont été généralement constituées sous forme de sociétés dans le but de leur permettre de disposer, dans la gestion de leurs activités, d'une certaine indépendance à l'égard du Parlement et du gouvernement.

8.50 Nous proposons que les résultats des vérifications intégrées portant sur les sociétés de la Couronne soient d'abord étudiés avec la direction de chaque société vérifiée afin d'en examiner l'exactitude et d'obtenir des réponses. Un sommaire des questions les plus importantes présentées à la direction serait inclus dans un rapport remis au conseil d'administration de la société. Le comité de vérification de la société constituera pour le vérificateur une tribune appropriée pour la présentation et la discussion de ces constatations.

8.51 En dernier lieu, le vérificateur doit juger avec soin si certaines des constatations de sa vérification sont suffisamment importantes pour être portées à l'attention du Parlement. Lorsque le vérificateur décide que certaines constatations d'une vérification

intégrée doivent être portées à l'attention du Parlement, il doit les faire connaître au ministre compétent, comme l'exige actuellement l'article 77(1) de la Loi sur l'administration financière, pour que celui-ci les porte à l'attention du Parlement. Nous croyons savoir qu'au Parlement, le gouvernement va prévoir des exigences de communication dans le projet de loi sur les sociétés de la Couronne.

8.52 Afin de fournir au Parlement un document de consultation, notre Bureau publiera toutes ces observations dans son Rapport annuel à la Chambre des communes, comme l'a recommandé le Comité des comptes publics dans son Rapport du 7 juillet 1977.

8.53 Établissement d'une méthodologie de la vérification intégrée. Le chapitre 2 de ce Rapport décrit les progrès accomplis dans notre recherche continuelle portant sur la méthodologie de la vérification intégrée. Les travaux à ce jour ont fourni à notre Bureau les éléments de base permettant d'établir des lignes directrices qui permettront aux vérificateurs des sociétés de la Couronne d'assumer les responsabilités plus étendues proposées par le gouvernement, et qui correspondent aux recommandations du Comité des comptes publics.

8.54 Nous reconnaissons qu'il nous faut élaborer une méthodologie qui tienne compte des particularités des sociétés de la Couronne de manière à ce que les vérifications intégrées puissent fournir aux gestionnaires des suggestions objectives et constructives et puissent, au besoin, contribuer à fournir au Parlement l'information dont il a besoin. À cette fin, le Bureau a choisi sept importantes sociétés de la Couronne auprès desquelles seront effectuées des vérifications intégrées au cours des deux prochaines années. L'expérience acquise au moyen de ce groupe "expérimental" nous permettra d'élaborer une approche valable en ce qui concerne la vérification intégrée des sociétés de la Couronne. Ces projets de vérifications intégrées concernent cinq sociétés dont nous sommes les vérificateurs et deux sociétés dont la vérification est confiée à des cabinets d'experts-comptables du secteur privé. Nous avons déjà commencé à rencontrer les présidents de ces sept sociétés et les vérificateurs du secteur privé afin d'obtenir leur appui et leur aide en ce qui concerne l'élaboration de la méthodologie de la vérification intégrée et l'étude des conséquences de ces vérifications sur les rapports qui seront publiés par la suite. Pour ce programme, le Vérificateur général pourra bénéficier de l'avis et des conseils des membres de son groupe de conseillers principaux, qui est composé des directeurs de quatre cabinets nationaux de comptables agrées et de trois cabinets nationaux de conseillers en gestion.

Mandat, orientation et contrôle

8.55 Introduction. En ce qui concerne les sociétés de la Couronne, un bon système d'imputabilité doit miser, au départ, sur l'établissement de mandats précis et prévoir la communication efficace de directives à l'endroit des sociétés ainsi que l'exercice d'un contrôle approprié à l'égard de leurs activités. Ces éléments, ajoutés à un système de rapports approprié et à une vérification

intégrée, sont essentiels si l'on désire que les sociétés de la Couronne soient assujetties à un système d'imputabilité véritable à l'endroit du Parlement.

8.56 Les propositions du gouvernement s'attaquent à plusieurs des questions relatives au mandat, à l'orientation et au contrôle dont notre Bureau a fait état dans le passé, à partir du Rapport de 1976. Certaines de ces questions sont indissociablement liées à l'existence d'un système approprié d'imputabilité et cette section du chapitre traite de celles auxquelles nous attachons le plus d'importance et des solutions formulées à leur égard dans les propositions du gouvernement.

8.57 Établissement et classification des sociétés de la Couronne. En 1976, nous avons indiqué que, par certains aspects, les contrôles requis pour les sociétés de la Couronne financées par le gouvernement et exerçant des activités gouvernementales différaient de ceux requis pour les sociétés jouissant d'une autonomie financière et s'adonnant à des activités commerciales. Il faut donc exercer des contrôles plus stricts à l'égard des sociétés qui dépendent de l'État puisque leur besoin continuel de deniers publics impose un examen plus minutieux de leurs plans et des limitations de leurs pouvoirs de dépenser et d'engager les recettes actuelles et futures du gouvernement.

8.58 Nous avons éprouvé, en 1976, de grandes difficultés à recenser toutes les sociétés dans lesquelles le Canada possédait une participation. Les annexes de la Loi sur l'administration financière ne regroupent qu'une petite fraction des sociétés de ce genre. Les critères de classification des sociétés par groupes assujettis à des contrôles analogues étaient vagues et les critères de classification en vigueur n'étaient pas respectés.

8.59 En réponse à notre recommandation demandant que toutes les Sociétés possédées ou contrôlées par le gouvernement du Canada soient énumérées dans une loi à laquelle elles seraient assujetties, le gouvernement a mis sur pied un projet de longue durée pour identifier toutes ces Sociétés et en établir une liste. À ce jour, plus de 400 sociétés en propriété exclusive ou partielle ont été recensées et les recherches se poursuivent.

8.60 Le Comité des comptes publics, dans son rapport sur les sociétés de la Couronne, a appuyé nos recommandations de classer en annexes les sociétés dans des annexes aux lois et a de plus recommandé:

-qu'un texte de loi précise de nouveaux critères de classification en annexes pour l'ensemble des sociétés possédées par le gouvernement; et

-que les additions, les retraits et les transferts concernant les sociétés citées aux annexes soient assujettis à l'approbation du gouverneur en conseil.

8.61 Création. Nous croyons savoir qu'en vertu des propositions actuelles du gouvernement, la création d'une société de la Couronne

devrait être autorisée en vertu d'une loi et être approuvée par le gouverneur en conseil au moyen d'un décret de l'État et que toutes les modifications aux annexes exigeraient l'approbation du gouverneur en conseil au moyen d'un décret de l'État. De cette façon, le gouvernement approuverait toutes les additions et tous les retraits aux annexes et le Parlement en serait informé. Cette façon de faire répondrait aux recommandations formulées à ce titre par notre Bureau et par le Comité des comptes publics.

8.62 Classification. Depuis 1976, la question de la classification des sociétés de la Couronne a été étudiée davantage par la Commission Lambert et par le gouvernement. La Commission Lambert a proposé une seule classification des sociétés de la Couronne et de ce fait, un même ensemble de contrôles pour les sociétés figurant actuellement aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière.

8.63 D'après nos discussions avec le président du groupe de travail interministériel sur les sociétés de la Couronne, nous croyons savoir que le gouvernement a l'intention de répartir les sociétés en propriété exclusive en cinq groupes, c'est-à-dire que:

-l'annexe B de la Loi sur l'administration financière regrouperait les sociétés qui, aux fins de la gestion et du contrôle financiers, seraient considérées comme des ministères;

-l'annexe I de la Loi sur les sociétés de la Couronne regrouperait les sociétés dont le financement des dépenses de fonctionnement et d'immobilisation dépend du Fonds du revenu consolidé, au moyen de crédits, de prêts ou de subventions;

-l'annexe II(a) de la Loi sur les sociétés de la Couronne regrouperait les sociétés qui répondent aux critères législatifs d'indépendance générale à l'endroit du Fonds du revenu consolidé en ce qui a trait au financement de leurs dépenses de fonctionnement et de capital et à leurs engagements et qui bénéficient d'un marché essentiellement monopolistique;

-l'annexe II(b) de la Loi sur les sociétés de la Couronne regrouperait des sociétés analogues à celles figurant à l'annexe II(a) mais dont l'exploitation se fait dans un contexte de concurrence de marché; et

-l'annexe III, dite "annexe des sociétés exclues", regrouperait la Banque du Canada et six sociétés à vocation culturelle.

Nous appuyons le projet gouvernemental de classification des sociétés de la Couronne qui, par son intention d'établir, pour fins de contrôle, une distinction entre les sociétés dépendantes et les sociétés autosuffisantes, est conforme à l'esprit de nos recommandations sur la classification.

8.64 Conséquences de la classification, Nous croyons savoir qu'en vertu des propositions actuelles du gouvernement la seule différence entre les contrôles législatifs s'appliquant aux sociétés des annexes

1I(a) et II(b) seraient l'obligation pour les premières de présenter des budgets d'investissement que devrait approuver le Conseil du Trésor alors que les sociétés de l'annexe 1I(b) n'y seraient pas tenues.

8.65 En ce qui concerne les contrôles s'appliquant aux sociétés des annexes I et II, les différences sont plus marquées. En plus des contrôles prévus pour les sociétés de l'annexe II, les sociétés de l'annexe 1 seraient tenues:

-de faire approuver leurs règlements par le gouverneur en conseil avant leur entrée en vigueur;

-de ne faire appel au Fonds du revenu consolidé que pour le financement à long terme;

-de faire approuver par le ministre des Finances les modalités et les conditions du financement à court terme; et

-d'établir des budgets annuels d'exploitation qui seraient examinés par les organismes centraux et présentés au Parlement.

En outre, les sociétés des annexes II(a) et II(b) pourraient être soumises à l'examen d'un comité spécial de la Chambre des communes alors que les sociétés de l'annexe I continueraient de relever des comités pertinents chargés des politiques. Bien que les propositions n'exigeront pas que le Vérificateur général soit nommé vérificateur des sociétés de l'annexe I, nous croyons savoir que le gouvernement a suivi et continuera de suivre cette politique.

8.66 De manière générale, nous ne nous opposons pas à ce que les sociétés des annexes II ne soient pas assujetties aux contrôles additionnels proposés à l'endroit des sociétés de l'annexe I. De la même manière, la différence entre les contrôles prévus pour les sociétés de l'annexe II(a) et ceux prévus pour les sociétés de l'annexe II(b) semble acceptable si le gouvernement donne suite à sa proposition demandant de fournir au Parlement un résumé des plans des sociétés. Ce chapitre traite plus longuement de ce sujet à la rubrique "Établissement et examen des plans financiers".

8.67 Nous croyons savoir que le gouvernement a l'intention d'exclure la Banque du Canada des dispositions de la Loi sur les sociétés de la Couronne. En outre, les six sociétés dites à vocation culturelle ne seraient pas assujetties aux dispositions prévues dans les propositions du gouvernement. Nous croyons savoir que ces sociétés à vocation culturelle feront l'objet d'une étude parlementaire mixte en vue de préciser les contrôles devant s'appliquer dans ce cas. Une fois cette étude terminée, ces sociétés figureraient à l'annexe B de la Loi sur l'administration financière ou aux annexes de la Loi sur les sociétés de la Couronne.

8.68 Les recommandations du Vérificateur général, du Comité des comptes publics et de la Commission Lambert ne reconnaissaient pas de statut spécial aux organismes à vocation culturelle en ce qui a trait

au contrôle financier et à l'imputabilité. Le gouvernement semble craindre que l'assujettissement des organismes à vocation culturelle aux mêmes règles que les autres sociétés puisse porter atteinte à la liberté dont elles ont besoin pour assumer leurs fonctions intégralement et en toute indépendance. Le Comité des comptes publics a étudié le cas de la Société Radio-Canada et de la Corporation du Centre national des Arts et a conclu, en avril 1978: "Une classification adéquate des objectifs financiers ne porterait pas indûment atteinte à l'autonomie dont ont besoin les sociétés pour atteindre leurs objectifs".

8.69 Nous croyons qu'il est important d'établir une distinction entre les contrôles de politiques et les contrôles de gestion. Il est possible d'établir un contrôle de gestion ainsi qu'une imputabilité appropriés sans pour autant s'ingérer de façon due dans les décisions touchant les programmes et sans porter atteinte à l'intégrité dans le domaine artistique des organismes à vocation culturelle. Ces derniers sont, sans conteste, financés à l'aide des deniers publics et, par conséquent, doivent se soumettre au même régime de contrôle financier et d'imputabilité que les autres sociétés de la Couronne financées par les contribuables. Nous nous opposons fortement à ce que des sociétés particulières soient exclues, pour quelque raison que ce soit, des contrôles qui découlent logiquement du fait qu'elles sont des sociétés d'État et qu'elles sont financées à l'aide des deniers publics. Une seule exemption constituerait un précédent dangereux qui pourrait éventuellement entraîner un affaiblissement sérieux du contrôle gouvernemental et parlementaire à l'endroit de toutes les Sociétés de la Couronne.

8.70 Portée des annexes. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les sociétés en propriété minoritaire, qui ne figureraient pas dans les annexes de la Loi sur les sociétés de la Couronne, font l'objet d'une étude distincte par le gouvernement. Dans l'intervalle, le Conseil du Trésor fournira au Parlement une liste de toutes les sociétés de cette catégorie recensées à ce jour, liste qui sera mise à jour au besoin.

8.71 Nous croyons savoir qu'en vertu des propositions actuelles du gouvernement, toutes les filiales des sociétés en propriété exclusive du gouvernement du Canada ainsi que leurs filiales en propriété exclusive figureraient aux annexes de la Loi sur les sociétés de la Couronne, regroupées sous les noms des sociétés mères. Ces dernières seraient tenues de présenter des documents budgétaires et des rapports annuels consolidés. Bien que les filiales seraient elles-mêmes assujetties à certaines dispositions de la Loi, ce serait en fait à la société mère qu'incomberait l'exercice du contrôle. Les propositions actuelles du gouvernement semblent prévoir un contrôle et une imputabilité appropriés dans le cadre du système prévu pour les sociétés possédées directement.

8.72 Précision des critères de classification. Notre Bureau et le Comité des comptes publics croient qu'il est important d'établir de manière précise les critères de classification des sociétés qui figureront aux annexes de la Loi sur les sociétés de la Couronne.

L'établissement de ces critères permettra d'éviter à l'avenir une classification erronée des sociétés et l'application de contrôles inappropriés.

8.73 Nous croyons savoir que le gouvernement a l'intention de préciser dans le texte de loi uniquement les critères s'appliquant aux sociétés devant figurer aux annexes II(a) et II(b). Cela serait sans doute utile pour la classification des sociétés visées par la Loi sur les sociétés de la Couronne, mais le texte de loi ne contiendrait pas de critères précis permettant d'établir une distinction entre les sociétés devant figurer à l'annexe B de la Loi sur l'administration financière et celles devant figurer à l'annexe I de la Loi sur les sociétés de la Couronne.

8.74 À cause des différences importantes existant entre les contrôles s'appliquant dans le cas des sociétés de l'une ou l'autre annexe, nous croyons qu'il est nécessaire de préciser les critères de classification. Si ces critères ne figurent pas dans le texte de loi, le gouvernement devrait alors préciser clairement et publiquement son intention de différencier les sociétés dépendantes devant figurer à l'annexe B de la Loi sur l'administration financière et les sociétés devant figurer à l'annexe I de la Loi sur les sociétés de la Couronne.

8.75 Conséquences budgétaires et comptables de la classification. D'importantes conséquences budgétaires et comptables résultent également de la distinction à établir entre les sociétés financièrement dépendantes qui s'adonnent à des activités gouvernementales et celles qui sont commerciales et financièrement autonomes. Il semble évident, pour le premier groupe, que le choix du mode d'organisation sous forme de société plutôt que de ministère est dicté avant tout par des besoins opérationnels particuliers plutôt que par des caractéristiques financières ou, par la nature des activités puisque ces dernières sont analogues à celles des ministères.

8.76 L'opinion du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'année terminée le 31 mars 1978 comportait la réserve suivante:

"Toutes les sociétés de la Couronne nommées aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière sont exclues de l'entité comptable du gouvernement du Canada. À mon avis, certaines de ces sociétés ne devraient pas être exclues de l'entité puisqu'elles exercent des activités de type gouvernemental et qu'elles dépendent financièrement de l'État. S'il y avait inclusion de ces sociétés, la valeur déclarée des prêts et des investissements qui leur sont consentis serait réduite dans la mesure où ils représentent des montants, par exemple des dépenses en capital, qui auraient pu être imputés aux dépenses budgétaires en conformité avec les conventions comptables énoncées pour le gouvernement".

8.77 Le Comité des comptes publics, dans son rapport du 21 février 1979, formulait la recommandation suivante: "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 du type gouvernemental". Cette recommandation appuyait pleinement une recommandation similaire figurant dans le Rapport de 1976 de notre Bureau.

8.78 Bien que les propositions actuelles du gouvernement traitent de l'entité comptable, nous croyons savoir qu'on n'y trouve aucune conclusion à ce titre. Par contre, le Contrôleur général, en collaboration avec certains ministères et organismes ainsi qu'avec notre Bureau, étudie la question de savoir s'il y aurait lieu de redéfinir l'entité comptable. Il serait possible d'établir une nouvelle définition sans qu'il soit nécessaire de modifier les textes de loi. Nous croyons que la définition proposée par notre Bureau et par le Comité des comptes publics permettrait de posséder de meilleurs éléments de base pour l'établissement des comptes du Canada en présentant une image plus fidèle des activités du gouvernement.

8.79 Rôles et responsabilités des conseils d'administration et de l'organisme central. En ce qui concerne plusieurs sociétés de la Couronne dont les activités et les sources de financement sont analogues à celles des ministères, notre Rapport annuel de 1976 recommandait l'amélioration des contrôles par l'attribution de responsabilités additionnelles à un organisme central (Bureau du Contrôleur général) et par la communication au Parlement d'une information plus grande. La mise en oeuvre de ces recommandations, qui ont reçu l'appui du Comité des comptes publics dans son rapport sur les sociétés de la Couronne, permettrait de rapprocher davantage les contrôles exerces a l'endroit des sociétés de la Couronne de ceux qui sont exercés par les organismes centraux et par le Parlement sur les ministères du gouvernement, tout en octroyant à ces sociétés un degré d'indépendance opérationnelle approprie.

8.80 Nous avons suggéré que les organismes centraux aient, entre autres responsabilités, celle de recommander des politiques, des directives et des lignes directrices concernant la gestion et le contrôle financiers, de fournir des conseils sur la présentation du Budget des dépenses et des Comptes publics, d'approuver et de surveiller les systèmes de contrôle budgétaire, de rapports et de contrôle financiers, d'établir des normes de vérification interne et des méthodes comptables et de collaborer aux choix et à la formation du personnel financier.

8.81 L'un des thèmes principaux de la section du Rapport de la Commission Lambert traitant des sociétés de la Couronne souligne l'importance des conseils d'administration des sociétés comme élément fondamental de contrôle. La Commission y affirme ce qui suit: "Nous croyons qu'on devrait accorder au conseil d'administration de chaque société de la Couronne un mandat sans équivoque ainsi que les pouvoirs concomitants qui lui permettraient de gérer et de diriger l'entreprise". Les recommandations de la Commission restreindraient le rôle du Contrôleur général en ce qui concerne les sociétés de la Couronne; une grande partie des responsabilités, que notre Bureau recommandait de confier à l'organisme central, serait dévolue aux conseils d'administration.

8.82 Le Rapport de la Commission traite assez longuement de la nécessité de choisir avec soin les administrateurs et affirme "qu'on ne pourra exploiter le potentiel de cette forme d'organisation en tant qu'instrument d'orientation sensible et de saine direction, sans choisir des administrateurs dont l'expérience, les antécédents et les compétences supérieures sont variés ..." La Commission ne favorise pas la nomination de fonctionnaires et de gestionnaires aux conseils d'administration, mais elle ne précise pas les critères qui devraient être retenus pour assurer la nomination de personnes compétentes à ces conseils.

8.83 Notre Bureau accepte que l'on accroisse sensiblement les pouvoirs des conseils d'administration de manière à ce qu'ils puissent assumer les fonctions que la Commission souhaiterait leur voir attribuer. Toutefois, notre Bureau s'interroge lorsque la Commission voit dans un conseil d'administration fort un substitut, dans plusieurs secteurs, au Contrôleur général et au Parlement en ce qui a trait à la direction, au contrôle et à la surveillance des activités des sociétés de la Couronne.

8.84 À notre connaissance, les propositions du gouvernement conserveraient au Conseil du Trésor sa responsabilité actuelle d'approuver la présentation et le contenu des documents budgétaires. En outre, le gouvernement propose que le Contrôleur général établisse des lignes directrices pour aider les administrateurs et les fonctionnaires supérieurs des sociétés de la Couronne dans les questions de gestion et de contrôle financiers, y compris celles relatives à la présentation et au contenu des documents budgétaires et des rapports annuels.

8.85 Compte tenu des faiblesses sérieuses que nous avons observées au titre de la gestion et du contrôle financiers des sociétés de la Couronne, nous croyons que les ministres, les conseils d'administration et les gestionnaires accueilleraient bien l'idée d'un organisme central offrant des conseils quant aux normes et aux méthodes à utiliser. Ces normes ne porteraient pas atteinte aux responsabilités des conseils d'administration et des gestionnaires. Au contraire, elles pourraient leur servir à établir des contrôles indispensables.

8.86 Nous croyons que les propositions du gouvernement visant à préciser les mandats des sociétés ainsi que les priorités du gouvernement aideraient les conseils d'administration à comprendre et a respecter ces priorités. Nous appuyons pleinement, en outre, les propositions actuelles du gouvernement demandant un choix plus méticuleux des administrateurs, une attitude plus responsable de la part des conseils d'administration et la publication de lignes directrices sur la gestion et le contrôle financiers par le Contrôleur général. Nous croyons que la mise en oeuvre de ces propositions permettrait d'accroître de manière appréciable l'efficacité du système d'orientation, de contrôle et d'imputabilité en ce qui concerne les sociétés de la Couronne.

8.87 Établissement et examen des plans financiers. Dans notre

Rapport de 1976, nous formulions des critiques sur l'information que le gouvernement et le Parlement recevaient au sujet des plans financiers et des besoins financiers du gouvernement. Nous recommandions l'intervention d'un organisme central qui établirait les exigences relatives aux documents budgétaires et demanderait la consolidation, dans le Budget des dépenses, de l'information relative aux budgets d'investissement et d'exploitation.

8.88 Au titre d'un des éléments essentiels du processus d'imputabilité, c'est-à-dire celui concernant la nécessité de préciser et d'expliquer clairement le mandat de la société, le gouvernement propose que les sociétés de la Couronne soient tenues de produire chaque année un plan de société couvrant une période de trois à cinq ans. La Commission Lambert et notre Bureau souscrivent pleinement à cette proposition.

8.89 En vertu des propositions du gouvernement, les plans de sociétés seraient soumis pour approbation au gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre compétent, du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor. Un résumé de l'information, établi à partir de ces plans de sociétés, serait présenté au Parlement au moment de la présentation du budget d'investissement ou à un autre moment. Ces plans, une fois approuvés, fourniraient aux sociétés, les renseignements de base à partir desquels elles pourraient établir leurs budgets d'investissement et d'exploitation à soumettre au gouvernement et à présenter au Parlement. Le Conseil du Trésor aurait à approuver le modèle de présentation et le contenu de tous les plans des sociétés et de tous les budgets d'investissement et d'exploitation.

8.90 Le plan d'une société indiquerait les objectifs et les stratégies pour les trois à cinq années à venir, mettant l'accent sur la performance visée, les sources de financement, les nouvelles orientations et les engagements importants en capitaux. La Commission Lambert a également suggéré qu'un bref sommaire de ce plan accompagne les rapports annuels.

8.91 Bien que les propositions du gouvernement n'exigent pas des sociétés de l'annexe II(b) qu'elles produisent des budgets d'investissement distincts pour fins d'approbation et de présentation au Parlement, nous croyons savoir, néanmoins, que leurs principaux engagements au plan des investissements et les sources de financement envisagées seraient indiqués dans les plans des sociétés. Puisque ces derniers devraient être approuvés par un organisme central et que le Parlement recevrait un résumé de l'information fournie par ces plans, il semble que des contrôles appropriés existeraient sur les pouvoirs d'engager et d'emprunter des fonds que possèdent les sociétés de l'annexe II(b).

8.92 Nous croyons que l'addition du plan de société améliorera sensiblement l'information budgétaire relative aux sociétés de la Couronne. La préparation des budgets annuels et leur approbation par l'organisme central à partir des plans des société approuvés permettra également d'avoir l'assurance que l'approbation des plans tient compte

des objectifs des sociétés et de leurs perspectives à long terme. L'approbation par le Conseil du Trésor de la présentation et du contenu de tous les documents budgétaires permettra d'assurer que ces documents fournissent les renseignements appropriés.

8.93 Nous nous inquiétons, toutefois, de la possibilité que l'information financière présentée au Parlement demeure morcelée. Par exemple, le Parlement pourrait recevoir à des moments différents le sommaire du plan d'une société figurant à l'annexe I, la présentation du Budget des dépenses, les budgets d'investissement et d'exploitation. À moins que cette information ne soit consolidée, il n'y aurait toujours pas de présentation globale facilitant l'étude de l'information par le Parlement et fournissant une base spécifique sur laquelle établir l'imputabilité au titre des résultats de l'année courante.

8.94 Il est généralement admis que les présentations du Budget des dépenses devraient contenir toute l'information dont le Parlement a besoin pour évaluer les plans et affecter les crédits. Nos entretiens avec les membres du groupe de travail du gouvernement nous ont permis d'apprendre qu'il existe des difficultés d'ordre administratif en ce qui concerne le regroupement du Budget des dépenses et des budgets d'investissement et d'exploitation à cause du calendrier actuel de la présentation et de l'approbation des budgets d'investissement et d'exploitation. Toutefois, le gouvernement a l'intention de présenter au Parlement, éventuellement, des plans consolidés. Nous appuyons fortement ce plan d'action puisqu'il fournit un point de repère global et sûr pour mesurer les résultats à court terme.

8.95 Modes de financement. Dans notre Rapport de 1976, nous avons formulé trois recommandations sur le financement des sociétés de la Couronne. En premier lieu, en ce qui concerne les sociétés financées à l'aide de deniers publics, nous avons recommandé "de limiter le financement ... réalisé au moyen d'emprunts provenant de sources externes et, lorsqu'elle est jugée nécessaire, cette forme de financement devrait au besoin faire l'objet d'un examen approprié par le Parlement, lors des présentations budgétaires". Cette recommandation avait été formulée parce que les emprunts faits à l'extérieur, en vertu du processus actuel d'approbation des budgets, empêchent le Parlement de limiter le niveau total des dépenses et des activités d'une société et établissent des engagements sur le Fonds du revenu consolidé sans l'approbation spécifique du Parlement.

8.96 Nous croyons savoir que le gouvernement se propose de restreindre le financement à long terme au moyen d'emprunts auprès de sources externes aux seules sociétés dont les activités sont surtout de nature commerciale et dont les fonds provenant de l'exploitation sont suffisants pour couvrir le paiement des intérêts et le remboursement du principal. Par conséquent, les sociétés que le gouvernement se propose de nommer dans l'annexe II auront le pouvoir d'obtenir de sources externes un financement à long terme, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil dans le cadre du processus d'établissement des budgets d'investissement et à la

condition que le calendrier des emprunts soit approuvé par le ministre des Finances. Le gouvernement a également l'intention de retirer à ces sociétés devant figurer aux annexes le statut d'agents de sa Majesté aux fins de financement. Grâce à ce statut, leurs emprunts constituent actuellement une imputation directe au Fonds du revenu consolidé en vertu de l'article 45 la Loi sur l'administration financière. Cela permettrait également d'empêcher qu'une garantie gouvernementale ne soit octroyée sans l'approbation ou l'autorisation expresse du Parlement.

8.97 Les sociétés devant figurer à l'annexe I ne seraient pas autorisées a contracter des emprunts auprès de sources externes pour le financement à long terme. Les sociétés devant figurer à l'annexe I et II pourraient avoir recours à du financement externe à court terme (moins de 18 mois), de tels emprunts contractés par les sociétés nommées a l'annexe I devant au préalable être approuvés par le ministre des Finances. Notre Bureau appuie l'intention, qui semble se dégager des propositions du gouvernement, de restreindre le pouvoir d'emprunt, auprès de sources externes, des sociétés dépendantes possédées par l'État. Il semble également que le processus d'approbation des budgets d'investissement et des plans de sociétés, ainsi que l'exigence de l'approbation ou de l'autorisation expresse du Parlement en ce qui concerne les garanties au titre des emprunts faits par les sociétés de la Couronne, constitueront un contrôle approprié sur les emprunts contractés par les sociétés devant figurer aux annexes II(a) et II(b).

8.98 La Commission Lambert et les propositions actuelles du gouvernement ne semblent pas tenir compte de nos recommandations de 1976 demandant que soit éliminé, lorsque cela est possible, le financement par émission d'actions dans le cas des sociétés dépendantes et que l'octroi de prêts soit limité aux seules sociétés pour lesquelles des études de rentabilité ont démontré que les sommes seront recouvrées des utilisateurs ou donneront lieu à des réclamations financières auprès d'organismes non gouvernementaux, De récentes lois ont modifié l'avoir du Canada en convertissant une somme de $624.9 millions au titre de prêts irrécouvrables consentis par le Canada à l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent; le gouvernement envisage d'autres conversions du genre pour d'autres sociétés. Ces mesures sont, dans le premier cas, un exemple d'un financement inapproprié par emprunt et, dans le second cas, un exemple d'une utilisation tout aussi inappropriée du financement par actions pour des activités qui ne sont pas rentables commercialement.

8.99 Nous sommes heureux de savoir que le Contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Finances, sont à établir des critères qui permettront de faire en sorte qu'aucun prêt ne sera consenti à une société de la Couronne à moins que cette dernière ne soit en mesure de payer les intérêts et de rembourser le prêt.

Sommaire

8.100 Au cours des quatre dernières années, l'étude intensive des

questions portant sur les sociétés de la Couronne par plusieurs organismes, y compris notre Bureau, fait clairement ressortir que ces sociétés, au titre de leur imputabilité, présentent de nombreuses faiblesses généralement connues. Comme le note le Rapport de la Commission Lambert, plusieurs de ces faiblesses avaient été signalées dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (la Commission Glassco), rapport publié en 1962. Les faiblesses notées par la Commission Glassco, qui selon la Commission Lambert, n'ont généralement pas été corrigées, comportaient entre autres: des descriptions peu précises des mandats et des responsabilités des sociétés et des pouvoirs des ministres et des organismes centraux, une absence de contrôle sur la création de filiales, une mauvaise façon de procéder pour la nomination des membres et des présidents des conseils d'administration et des abus au titre du recours au mode d'organisation sous forme de société et au titre des méthodes de financement.

8.101 Comme nous l'avons indiqué précédemment, un principe fondamental découlant de la propriété des sociétés de la Couronne par l'État, veut que le Parlement se fasse le représentant des "actionnaires involontaires" (les contribuables canadiens) et se prévale de son droit de contrôle afin de s'assurer que les sociétés rendent bien compte de l'utilisation des deniers publics et atteignent les objectifs énoncés dans le cadre des politiques du gouvernement de la manière la plus efficiente, la plus économique et la plus efficace possible.

8.102 Les études faites sur ces questions ont abouti à un consensus assez général sur les changements à apporter aux lois, aux règlements et aux pratiques concernant les sociétés de la Couronne. Entre autres, il semble se dégager un consensus sans équivoque sur la nécessité des points suivants:

Mandat -Énoncés précis des objectifs et des pouvoirs des sociétés de la Couronne.

Orientation -Publication par l'État de directives à l'intention des sociétés de la Couronne.

Contrôle

Établissement et classification: -Autorisation par le Parlement et approbation par le gouverneur en conseil lors de l'établissement d'une société de la Couronne ou d'une filiale d'une société de la Couronne.

-Répartition plus appropriée, Par catégorie, des sociétés de la Couronne et leur énumération dans les annexes des textes de loi.

-Énumération dans les annexes des textes de loi de toutes les filiales en propriété exclusive, regroupées par société mère.

Conseil d'administration:-Accroissement du rôle confié aux conseils

d'administration des sociétés de la Couronne et choix réfléchi des administrateurs afin de s'assurer qu'ils possèdent des aptitudes et la compétence requises pour assumer leur rôle.

-Restrictions sévères quant à la nomination de fonctionnaires aux postes d'administrateurs.

-Établissement par toutes les sociétés de la Couronne de comités de vérification constitués en majorité d'administrateurs recrutés à l'extérieur.

Plans: -Établissement de plans par les sociétés et présentation de sommaires des données.

-Divulgation au Parlement d'une information complète sur les budgets d'exploitation dans le cas des sociétés de la Couronne auxquelles des crédits doivent être affectés.

Emprunts: -Droit d'emprunter auprès de sources externes réservé aux sociétés de la Couronne dont les activités sont surtout d'ordre commercial et qui, financièrement, sont en mesure de payer les intérêts et de régler la dette.

-Élaboration de critères pour assurer que le gouvernement consent des prêts uniquement aux sociétés de la Couronne qui sont en mesure de régler leurs dettes et l'intérêt afférent à celles-ci.

Rapports: -Amélioration des rapports de l'imputabilité dans le cas de sociétés de la Couronne et reconnaissance du besoin d'une orientation fournie par un organisme central et son approbation de la présentation et du contenu des rapports.

-Établissement des états financiers des sociétés de la Couronne selon les principes comptables généralement reconnus.

Vérification: -Nécessité de la vérification intégrée.

8.103 Bien qu'un consensus sur plusieurs points se soit dégagé des diverses études, notre Bureau croit qu'il y a encore plusieurs auprès points auxquels il faudrait accorder une attention plus poussée. Entre autres, nous croyons qu'il serait nécessaire:

-d'assujettir toutes les sociétés de la Couronne en propriété exclusive, quelle que soit leur raison d'être, à un régime approprié d'orientation, de contrôle et d'imputabilité;

-de définir avec précision les critères régissant la classification en annexes des sociétés;

-d'inclure dans l'entité comptable du gouvernement du Canada toutes les sociétés de la Couronne financées à l'aide de deniers publics ou s'adonnant à des activités de type gouvernemental;

-d'éliminer le financement par actions pour les sociétés de la

Couronne qui se livrent à des activités gouvernementales ou sont financées par le trésor public, et

-d'améliorer la nature et le genre d'information sur les sociétés de la Couronne que l'on retrouve dans les volumes II et III des Comptes publics.

8.104 Nous croyons que le gouvernement doit agir immédiatement pour évaluer les arguments évoqués par les divers groupes intéressés relativement aux questions non encore réglées ayant trait aux sociétés de la Couronne. Toutefois, nous sommes heureux du consensus qui s'est établi sur plusieurs points et de l'intention du gouvernement d'agir rapidement.

9

GESTION DU COÛT AFFECTANT LA PAYE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	9.1	193
Conclusions générales	9.5	193
Données de base	9.7	194
Portée de la vérification	9.14	195
Imputabilité au titre de la gestion du coût affectant la paye	9.21	197
Planification de la main-d'oeuvre		
Données de base	9.23	198
Critères de vérification	9.31	200
Conclusions de la vérification	9.38	202
Résultats de la vérification	9.39	202
Formation et perfectionnement		
Données de base	9.49	205
Critères de vérification	9.53	206
Conclusions de la vérification	9.60	208
Résultats de la vérification	9.63	208
Systèmes d'information sur les ressources humaines		
Données de base	9.76	212
Critères de vérification	9.81	213
Conclusions de la vérification	9.85	214
Résultats de la vérification	9.88	215
Sondage de l'efficience		
Introduction	9.99	218
Méthodologie	9.102	218
Critères de vérification	9.108	220
Conclusions de la vérification	9.112	221
Résultats de la vérification	9.113	221

GESTION DU COÛT AFFECTANT LA PAYE

Introduction

9.1 Dans son rapport final, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la commission Lambert) déclarait ce qui suit:

"La gestion du personnel, à tout point de vue, est aussi importante, sinon plus, que la gestion financière pour la gestion efficace de l'ensemble des activités gouvernementales."

9.2 La gestion efficace de la paye annuelle de $8.6 milliards de la Fonction publique est essentielle pour obtenir une juste valeur reçue en contrepartie des dépenses du gouvernement fédéral. Les politiques, les pratiques et les systèmes de gestion du personnel ont un effet important sur la taille de la Fonction publique, sur son efficience et ses coûts de fonctionnement. Même des changements minimes - quelques points de pourcentage - dans la taille de la Fonction publique ou dans le coût affectant la paye peuvent entraîner des dépenses supplémentaires ou produire des économies de l'ordre de plusieurs centaines de millions de dollars par année.

9.3 Cette année, nous avons vérifié certains des facteurs importants affectant ces dépenses, soit la planification de la main d'oeuvre, la formation et le perfectionnement ainsi que les systèmes d'information sur les ressources humaines. Le but de notre vérification était de déterminer si des contrôles adéquats de gestion existaient dans ces secteurs.

9.4 L'examen de ces secteurs dans les ministères et organismes choisis a révélé certains cas de bonne gestion. Mais nous avons aussi trouvé suffisamment de lacunes pour nous amener à conclure que les contrôles de gestion existants n'assuraient pas l'acquisition économique ni l'utilisation efficiente des ressources humaines dans la Fonction publique.

Conclusions générales

9.5 Notre vérification de la planification de la main-d'oeuvre, de la formation et du perfectionnement ainsi que des systèmes d'information sur les ressources humaines dans les ministères et organismes choisis a révélé que:

-La direction ne disposait pas, en général, des moyens de s'assurer que les ressources humaines étaient du nombre et de la catégorie requis pour assurer l'exécution efficiente des programmes gouvernementaux.

-L'on s'assurait pas de recevoir une juste valeur en contrepartie de l'argent dépensé pour la formation et le perfectionnement.

-La plupart des gestionnaires hiérarchiques n'utilisaient pas les systèmes existants d'information sur les ressources humaines, Ces

derniers, habituellement, ne fournissaient pas les données requises de façon économique et efficiente,

9.6 De plus, au cours d'un sondage préliminaire du niveau d'efficience dans une des principales catégories d'occupations, nous avons observé que le niveau moyen d'efficience de l'unité de travail était de 60.8 pour cent, résultat bien inférieur au niveau minimum acceptable de 80 pour cent. Cette constatation, jumelée aux autres remarques relevées au cours de cette étude de la gestion du coût affectant la paye et au cours de l'Étude sur l'analyse du coût-efficacité mentionnée au Rapport de 1978, renforce notre opinion qu'il y a de grandes possibilités d'améliorer la productivité et de réduire les coûts au moyen d'une meilleure gestion des ressources.

Données de base

9.7 Le Budget des dépenses pour 1978-1979 souligne l'importance des Coûts affectant la paye et la nécessité d'une saine gestion à leur égard. Le total des années-personnes autorisées, à l'exclusion des forces armées, était d'environ 355,000. Le total des dépenses budgétaires du gouvernement était estimé à environ $48 milliards, y compris les dépenses de fonctionnement de $20.5 milliards. De ce total, environ 42 pour cent ou quelque $8.6 milliards devaient être dépensés en traitements, salaires et autres rénumérations directes - soit le bloc le plus important de dépenses contrôlables. En plus de servir au calcul des coûts affectant directement la paye, le nombre et la répartition des fonctionnaires influencent aussi les coûts d'éléments comme le logement, le matériel et les déplacements.

9.8 La responsabilité et l'imputabilité relatives à la gestion du Coût affectant la paye de la Fonction publique se répartissent parmi et à l'intérieur des organismes centraux et des ministères. Les grandes lignes de cette division des pouvoirs sont formulées dans plusieurs lois importantes.

9.9 En vertu de la Loi sur l'administration financière, le Conseil du Trésor est autorisé à agir sur toute question concernant la politique administrative générale et l'organisation de la Fonction publique ou de l'un de ses éléments. Parmi ses pouvoirs plus spécifiques, le Conseil du Trésor peut déterminer les effectifs nécessaires à la Fonction publique; assurer la répartition et la bonne utilisation des effectifs; déterminer les besoins de formation et de perfectionnement et fixer les conditions auxquelles cette formation et ce perfectionnement peuvent être assurés. En outre, en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, S.R.C., c. P-35, le Conseil du Trésor est désigné Comme étant le représentant de l'employeur pour la plupart des ministères et des organismes régis par cette loi. À ce titre, le Conseil du Trésor joue un rôle décisif dans la négociation des contrats collectifs dans la Fonction publique.

9.10 L'autre loi importante qui régit le coût affectant la paye et sa gestion est la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C., c. P-32. En vertu de cette loi, la Commission de la Fonction publique est chargée de nommer ou faire nommer de l'extérieur ou à

l'intérieur de celle-ci des personnes qualifiées. La Commission est également tenue d'aider les sous-chefs dans la mise en oeuvre des programmes de formation et de perfectionnement.

9.11 Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique élaborent et promulguent tous deux des systèmes, des politiques et des méthodes permettant l'exercice de leurs attributions. Ils délèguent aussi certains de leurs pouvoirs à des sous-chefs qui, à leur tour, délèguent certains de ces pouvoirs à d'autres fonctionnaires de leurs ministères et organismes. Dans ce cadre et dans celui des lois habilitantes de leurs ministères et organismes, les sous-chefs et les gestionnaires supérieurs assument la responsabilité, principale de la gestion directe des ressources humaines et des ressources financières correspondantes qui leurs sont confiées. Les décisions de ces gestionnaires ont une grande influence sur le nombre, les catégories et la répartition des fonctionnaires, sur leur utilisation, sur leur perfectionnement ainsi que sur leur rémunération.

9.12 Au moment de notre vérification se déroulaient deux études ayant une incidence importante sur le développement futur de la gestion du personnel dans la Fonction publique. La première étude était celle de la Commission Lambert. Les liens entre nos constatations et les recommandations de cette Commission sont signalés aux paragraphes 9.21 et 9.22. La seconde étude était celle du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite. Nous commentons au paragraphe 9.73 les opinions formulées par le Comité sur la formation et le perfectionnement. C'est le seul point qui ait été examiné à la fois par le Comité et par notre Bureau.

9.13 Les prochains paragraphes de cette section décrivent la portée de notre vérification. Les sections qui suivent formulent nos critères de vérification -- les normes du contrôle de gestion que l'on peut raisonnablement s'attendre de retrouver dans les domaines que nous avons étudiés -- ainsi que nos observations et nos recommandations. La portée, la méthode, les conclusions et les recommandations de l'étude sur l'efficience que nous avons effectuée, font l'objet d'une section distincte placée à la fin du chapitre.

Portée de la vérification

9.14 Dans notre Rapport de 1978 (paragraphes 19.146 à 19.183), nous avions résumé les résultats de notre première vérification ayant trait à la gestion du coût affectant la paye au ministère des Transports. Dans le présent Rapport, nous présentons les résultats des vérifications du coût affectant la paye effectuées auprès des neuf ministères et organismes suivants:

-Agence canadienne de développement international;

-Commission canadienne des transports;

-ministère de l'Environnement (à l'exclusion de l'ancien Programme des pêches et de la mer);

-ministère du Revenu national, Douanes et Accise;

-ministère des Travaux publics;

-ministère des Approvisionnements et Services - administration des Services;

-ministère des Approvisionnements et Services - administration des Approvisionnements;

-ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; et

-ministère de la Consommation et des Corporations.

9.15 Pour les six premiers ministères et organismes susmentionnés, les vérifications de la gestion du coût affectant la paye faisaient partie intégrante des vérifications intégrées dont il est question aux chapitres 12 à 17. Ces chapitres donnent une description détaillée des observations qui appuient l'ensemble des conclusions et des recommandations que nous présentons ici. Des vérifications distinctes, axées sur la gestion du coût affectant la paye, ont été effectuées auprès des trois derniers organismes précités. Ces neuf organismes, auxquels il faut ajouter le ministère des Transports, représentent environ 76,000 années-personnes ou environ 21 pour cent du total des années-personnes autorisées pour 1978-1979. Ils traduisent globalement la grande diversité des activités gouvernementales ainsi que les nombreuses différences de taille et de complexité que présentent les ministères et organismes. Nous avons effectué, à l'aide d'un questionnaire, un sondage dans 16 autres ministères et organismes sur les systèmes et les politiques touchant les trois domaines étudiés.

9.16 Lors du choix des domaines de la gestion du coût affectant la paye à vérifier, nous avons tenu compte d'un certain nombre de facteurs. Les constatations de l'étude faite l'année dernière sur le coût affectant la paye étaient suffisamment importantes pour que nous estimions nécessaire d'évaluer dans quelle mesure elles s'appliquaient aux autres ministères et organismes. Nous savions que les organismes centraux effectuaient, ou planifiaient d'effectuer, des études et des vérifications de certains éléments de la gestion du personnel. De toute évidence, il fallait éviter les chevauchements et la présentation des mêmes demandes aux ministères et organismes. Nous étions également au courant, suite à notre étude de 1978, qu'il était difficile d'établir des critères de vérification généralement reconnus et d'obtenir de l'information probante objectivement vérifiable dans certains secteurs de la gestion du coût affectant la paye, notamment dans ceux qui ont trait à la motivation et au moral ou ceux qui dépendent de conditions négociées plutôt que de la politique de gestion. D'autres questions, cependant, nous paraissaient vérifiables. Enfin, nos propres ressources étaient restreintes et nous devions, par conséquent, les utiliser de manière sélective. Nous avons alors décidé de nous limiter aux questions suivantes.

9.17 Planification de la main-d'oeuvre: systèmes permettant d'avoir, au moment et au lieu prévus, le nombre de personnes compétentes nécessaires.

9.18 Formation et perfectionnement: systèmes permettant de préciser et d'obtenir les aptitudes, les connaissances et les dispositions requises dans l'immédiat et pour l'avenir afin d'améliorer la performance et de pouvoir s'adapter aux changements technologiques et autres.

9.19 Systèmes d'information sur les ressources humaines: systèmes permettant de fournir aux gestionnaires des renseignements de base sur le personnel, c'est-à-dire le profil des employés et les postes d'une organisation.

9.20 En outre, nous avons décidé d'effectuer un sondage en profondeur. Nous avions trouvé, l'an dernier, des lacunes graves dans les systèmes de mesure de la performance tandis que cette année, nous avons trouvé des lacunes au titre de la planification de la main-d'oeuvre. De plus, notre Rapport de 1978, signalait certains cas où l'efficience était inférieure au niveau acceptable. Nous avons donc choisi d'étudier une catégorie d'occupation pour laquelle nous croyions que le travail était susceptible d'une évaluation plus complète du niveau d'efficience. Nous avons choisi le groupe des commis aux écritures et aux règlements (CR) et avons fait l'examen d'une unité dans chacun des 10 ministères constituant notre échantillon.

Imputabilité au titre de la gestion du coût affectant la paye

9.21 De nombreux ministères étudiés sont conscients des problèmes relevés au cours de notre vérification et travaillent à les résoudre. Les organismes centraux sont également au courant de ces problèmes et prennent ou planifient l'application de mesures pour corriger la situation dans l'ensemble du gouvernement. Nous recommandons que ces mesures correctives soient mises de l'avant et, en particulier, que les ministères appliquent les directives et les lignes directrices émises par les organismes centraux, lesquelles, à notre avis, sont dans l'ensemble satisfaisantes. Cependant, de nouvelles directives et lignes directrices et une application plus stricte de celles qui sont présentement en vigueur ne suffiront pas à résoudre les problèmes. Ces mesures sont sans doute nécessaires, mais nous craignons que le seul renforcement des procédés et du contrôle central ne fasse qu'aggraver la situation si on ne s'attaque pas aux causes profondes des problèmes.

9.22 À ce titre, la Commission Lambert formulait la conclusion suivante:

"L'un des défauts fondamentaux du système actuel est l'absence presque totale de moyens permettant d'exiger des ministères et des organismes qu'ils rendent compte de l'efficience et de l'efficacité avec lesquelles ils ont utilisé les ressources inancières et humaines mises à leur disposition."

Nos constatations impliquent également un manque d'imputabilité réelle au titre de la gestion du coût affectant la paye dans les ministères et les organismes. Par conséquent, pour résoudre ses problèmes relatifs à la gestion du coût affectant la paye et ses problèmes relatifs à d'autres secteurs de la gestion des ressources, le gouvernement devrait tenir compte des questions plus globales soulevées par la Commission Lambert et par d'autres. Ces problèmes comprennent notamment la nécessité de bien préciser les objectifs, l'imputabilité et l'autorité à chaque palier de gestion, la nécessité de prévoir des stimulants appropriés et celle d'évaluer en profondeur les résultats des programmes.

Planification de la main-d'oeuvre

9.23 Données de base. Chaque organisme doit avoir une forme de plan qui lui permette de satisfaire ses besoins en ressources humaines. Ce plan devrait déterminer le nombre et le genre de ressources humaines dont l'organisme a besoin, dans l'immédiat et pour une période déterminée, afin de réaliser ses objectifs. Il doit être fondé sur une comparaison entre ces besoins et les ressources disponibles et doit préciser les mesures à prendre par l'organisme pour combler tout écart entre ces deux éléments de comparaison. La précision et la rigueur avec lesquelles doit être établi un tel plan dépendent, dans une large mesure, de la diversité de la main-d'oeuvre de l'organisme, de la facilité avec laquelle il est possible de recruter et/ou de former un nombre suffisant de personnes compétentes ainsi que de la nature et de la portée des autres systèmes de planification.

9.24 La limitation des dépenses gouvernementales, commencée en 1975, et les mesures présentement en vigueur à ce titre font davantage ressortir l'importance d'avoir dans les ministères et organismes, des systèmes appropriés permettant de déterminer les ressources humaines nécessaires et d'assurer leur bonne utilisation.

9.25 Lorsqu'il s'agit de préciser le nombre et le genre des ressources humaines nécessaires à la réalisation de leurs programmes, les ministères et les organismes s'appuient sur les directives et les lignes directrices du Conseil du Trésor, qui s'appliquent à la fois à des groupes spécifiques d'employés et aux ressources humaines en général. Notre étude de la planification de la main d'oeuvre, ainsi que les constatations et les recommandations énumérées ci-dessous, visent la Fonction publique dans sa totalité. Nous n'avons pas étudié la planification de la main-d'oeuvre pour des groupes particuliers, par exemple les membres de la haute direction, ou les programmes comme ceux qui visent à assurer aux femmes des chances égales d'emploi, à assurer l'emploi des autochtones et des invalides dans la Fonction publique, ou à promouvoir l'application de la Loi sur les langues officielles.

9.26 Le Conseil du Trésor a établi, en 1975, dans son Manuel de gestion du personnel, sa politique actuelle précisant les rôles et les responsabilités pour la planification des ressources humaines. Selon

cette politique:

"Ce sont les ministères et les organismes qui sont principalement chargés de planifier leurs ressources humaines pour répondre à leurs besoins opérationnels et réaliser de façon suivie leurs objectifs. Cette activité devrait entrer dans le cycle annuel ordinaire de planification et se conformer aux politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique."

9.27 Depuis 1975, le Conseil du Trésor a publié plusieurs versions révisées de cette politique, cherchant à atteindre un équilibre entre son désir d'obtenir une information plus spécifique et le volume additionnel de travail que cela représenterait pour les ministères. Au cours des années 1976 et 1977, la politique initiale fut mise à l'essai pour certains programmes dans 35 ministères et organismes. En 1978, 26 ministères et organismes firent l'essai, à titre volontaire, d'une méthode un peu moins approfondie de préparation des plans pour l'exercice 1979-1980.

9.28 Le dernier énoncé de la politique du Conseil du Trésor a été présenté dans une modification au Manuel de gestion du personnel, datée de mai 1979. Cet énoncé de politique indique que la "planification de la gestion du personnel" est une responsabilité du gestionnaire, et que les conseillers en personnel doivent informer les gestionnaires des incidences à court et à long terme de leurs décisions. L'énoncé indique ce qui suit:

"Selon la politique du gouvernement fédéral, il incombe aux ministères et organismes de déterminer, au moins une fois par année, les incidences, sur la gestion du personnel, des objectifs des programmes dans leur ensemble et celles des prévisions; de développer des plans visant a atteindre les résultats escomptés; et de veiller à ce que la planification de la gestion du personnel soit effectuée parallèlement aux prévisions budgétaires et à la préparation du budget principal des dépenses, à la suite d'échanges entre gestionnaires de programmes et conseillers en matière de finances et de personnel."

9.29 Les lignes directrices relatives à la mise en oeuvre de la politique indiquent que les ministères et les organismes devraient:

-"examiner les besoins en personnel par rapport aux objectifs à long et à court terme du programme, aux buts visés, ainsi qu'aux prévisions rapportées dans le budget principal des dépenses;

-identifier les incidences des besoins en personnel, (par ex., dotation, formation, classification et relations de travail);

-élaborer des plans d'action et des activités visant à rencontrer les besoins futurs en personnel, besoins compatibles avec les objectifs et priorités des programmes gouvernementaux en matière de ressources humaines."

9.30 Au cours de l'exercice 1978-1979, il n'était pas obligatoire pour les ministères d'appliquer la politique du Conseil du Trésor en

matière de planification de la gestion du personnel. En octobre 1979, le Secrétariat du Conseil du Trésor songeait à rendre l'application de la politique obligatoire pour l'exercice 1980-1981. Nous serions en faveur de cette action et nous allons continuer à suivre l'application de la politique par les ministères, qu'elle devienne ou non obligatoire.

9.31 Critères de vérification. Nous avons établi, en nous référant en majeure partie à la politique du Conseil du Trésor énoncée dans le Manuel de gestion du personnel, que le processus de planification de la main-d'oeuvre devrait comporter six étapes de base:

-identifier les objectifs et les plans de programme de l'organisation;

-établir les besoins actuels et futurs en ressources humaines;

-maintenir à jour un répertoire des ressources humaines et prévoir leur disponibilité future;

-équilibrer les ressources prévues avec les besoins futurs;

-développer et mettre en oeuvre des plans d'action permettant de s'assurer de la disponibilité des ressources requises; et

-contrôler et évaluer la mise en oeuvre des plans d'action.

9.32 Nous avons établi, pour ce processus, une série de critères de vérification que nous avons révisés avec les organismes centraux, soumis à des tests et, dans certains cas, modifiés durant notre vérification. Les critères sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor, mais ils fournissent des normes plus précises à l'aide desquelles les pratiques de gestion peuvent être évaluées. Nous avons utilisé les critères de vérification suivants:

9.33 Il faudrait établir les besoins en main-d'oeuvre en se basant sur les objectifs opérationnels et sur les plans de travail.

-Les objectifs de programme devraient être traduits en objectifs opérationnels et en plans de travail, lesquels devraient être suffisamment précis pour que la direction puisse déterminer le nombre de personnes dont elle a besoin pour les réaliser.

-Il faudrait établir les besoins en main-d'oeuvre pour la période de planification en évaluant le nombre, la catégorie, le niveau et le lieu d'utilisation des ressources humaines requises pour réaliser les plans de travail et atteindre les objectifs opérationnels. Cette évaluation devrait, lorsque possible, être fondée sur des normes de travail raisonnables.

9.34 Il faudrait prévoir la disponibilité future de la main-d'oeuvre actuelle.

-Il faudrait maintenir à jour un répertoire précis des ressources

humaines actuelles, de leurs aptitudes et des autres caractéristiques pertinentes.

-Le répertoire devrait couvrir toutes les catégories et tous les niveaux d'emploi d'importance pour la planification de la main d'oeuvre.

-Des statistiques sur la rotation des employés, des profils de retraite et le nombre possible de promotions devraient être analysés afin de fournir des prévisions sur la main-d'oeuvre disponible.

-Un processus d'évaluation de la performance qui faciliterait l'évaluation de la performance, les besoins en formation et en perfectionnement ainsi que les possibilités d'avancement devrait exister.

9.35 Il faudrait établir des plans d'action permettant de rencontrer les soins en main-d'oeuvre.

-Il faudrait comparer la main-d'oeuvre disponible et ses aptitudes avec les besoins réels de manière à préciser les pénuries et les excédents à ce titre.

-Il faudrait établir des plans d'action permettant de solutionner les pénuries et les surplus de main-d'oeuvre en ayant recours au recrutement, à la formation, au perfectionnement, à la mutation, aux promotions et au licenciement et en planifiant la relève.

9.36 Il faudrait intégrer la planification de la main-d'oeuvre aux autres fonctions de gestion.

-Il faudrait intégrer la planification de la main-d'oeuvre aux autres fonctions de planification de la gestion du personnel et de planification opérationnelle et financière.

-Les gestionnaires de programme devraient être tenus responsables de la planification de la main-d'oeuvre.

9.37 Il faudrait confier la mise en oeuvre des plans d'action à un personnel désigné et aussi la contrôler.

-Il faudrait assigner et communiquer de manière précise les responsabilités ayant trait à l'exécution des plans d'action selon les calendriers établis.

-La mise en oeuvre devrait être contrôlée à intervalles réguliers afin d'assurer le respect des échéances et afin d'identifier les changements à apporter aux plans.

9.38 Conclusions de la vérification. L'information probante recueillie au cours de nos vérifications a démontré que la planification de la main-d'oeuvre avait fait peu pour assurer une attention suffisante à l'économie et à l'efficience dans la gestion du coût affectant la paye. Nous avons relevé dans certains secteurs de

quelques ministères des exemples de bonne utilisation des méthodes de planification; cependant, de façon générale, les ministères ne possédaient pas de systèmes permettant de s'assurer qu'ils employaient le nombre approprié de personnes compétentes au moment et au lieu voulus. Nos vérifications n'ont pas touché tous les ministères. Entre autres, il n'y a pas eu de vérification auprès du ministère des Postes et du ministère de la Défense nationale qui ensemble, mis à part l'effectif militaire, totalisent près de 100,000 années-personnes, soit environ 28 pour cent de la Fonction publique. Cependant, nos sondages furent suffisants pour supporter notre opinion que les lacunes signalées ci-dessous se reproduisent probablement dans l'ensemble du gouvernement.

9.39 Résultats de la vérification. Chaque année, dans le cadre du processus de planification des dépenses, tous les ministères doivent évaluer leurs besoins en années-personnes pour les quatre prochaines années, les prévisions pour les deux premières années étant considérées comme fermes. À l'exception de ce processus et de l'exigence du Conseil du Trésor d'une planification de l'ensemble des services pour certains groupes, les ministères jouissent d'une grande latitude en ce qui a trait à la portée et à la nature de leur planification de la main-d'oeuvre. Les pratiques des divers ministères diffèrent. Le degré de complexité de la planification de la main-d'oeuvre varie grandement de même que l'attention que lui portent les gestionnaires hiérarchiques.

9.40 Au cours des dernières années, plusieurs ministères ont essayé d'appliquer la politique du Conseil du Trésor sur la planification de la gestion du personnel seulement dans une partie du ministère ou pour une période de temps limitée. Par exemple, un ministère a appliqué la politique dans une de ses importantes directions et a vérifié son application dans les autres directions en 1977-1978. Selon les plans, la politique devait être appliquée dans l'ensemble du ministère l'année suivante. La plupart des ministères, cependant, ne possédaient pas encore de méthode de planification de la main-d'oeuvre qui aurait reflété toutes les intentions de la politique du Conseil du Trésor.

9.41 La plupart des ministères n'établissaient pas de manière claire et cohérente, en se souciant de l'efficience, les liens qui existent entre les besoins en main-d'oeuvre et la réalisation des objectifs opérationnels et des plans de travail. Les objectifs opérationnels et les plans de travail basés, par exemple, sur la prévision des demandes de services par les clients, ou n'existaient pas ou, dans les cas où ils existaient n'étaient pas traduits en un nombre exact de personnes requises pour en assurer la réalisation.

9.42 Déterminer le nombre exact d'employés requis à la réalisation d'un plan de travail exige une certaine évaluation du niveau approprié de productivité qui se définit comme suit: la somme de travail qu'une personne moyenne pourrait raisonnablement fournir dans un laps de temps donné. Lorsque cela est possible par exemple, lorsque le personnel accomplit des tâches répétitives et routinières -- ces évaluations devraient se fonder sur des normes scientifiques de

travail. Dans le cas contraire, d'autres normes de travail appropriées, par exemple des statistiques relatives à la quantité du travail effectivement réalisé dans le passé, devraient être utilisées.

Nous avons relevé plusieurs cas où il était normal de s'attendre à ce que le ministère ait élaboré et utilisé des normes scientifiques de travail, alors qu'il n'en existait aucune. Quelques ministères ont surtout utilisé des normes historiques alors qu'ils auraient pu utiliser des normes scientifiques. Par exemple, un ministère avait des normes historiques pour les préposés au magasin qui ont à prélever des articles de stocks en effectuant simplement le compte des articles prélevés. Des normes scientifiques indiqueraient le nombre d'articles, par heure, qui devraient être prélevés. On pourrait alors comparer le nombre réel d'articles prélevés à la norme établie afin de mesurer la performance et d'estimer les besoins futurs en main-d'oeuvre. D'autres ministères ont utilisé une variété de normes selon leur jugement comme des contrats de $X millions par agent d'administration des contrats, ou le nombre de jours requis par un agent du personnel pour établir la classification d'un nouveau poste.

9.43 Seulement quelques ministères établissent adéquatement des prévisions sur la disponibilité future de leurs ressources humaines actuelles en analysant des facteurs comme les démissions, les mutations et les retraites probables. Bien que la plupart des ministères possédaient un répertoire des ressources humaines, ces répertoires comportaient de nombreuses lacunes. Par conséquent, les gestionnaires de programme n'avaient qu'une confiance limitée dans les rapports fondés sur les données des répertoires de main-d'oeuvre et doutaient de la validité de la planification de la main-d'oeuvre qui s'appuyait sur ces rapports. Cette observation est étudiée plus en détail aux paragraphes 9.92 à 9.94.

9.44 Dans le cas des ministères qui avaient comparé la disponibilité de certaines catégories d'employés avec la demande pour ces catégories d'employés, il semble qu'ils aient pu, sans grande difficulté, identifier les écarts et les chevauchements. Plusieurs ministères, qui étaient les principaux ou les seuls employeurs de certains groupes d'occupation, par exemple les agents d'approvisionnement ou les météorologues, avaient développé des plans appropriés pour assurer une réserve permanente de ces ressources essentielles. C'est ainsi qu'un de ces ministères avait évalué le nombre de personnes qu'il lui faudrait pour accomplir un certain genre de travail suite à des changements technologiques importants. On avait prévu la disponibilité probable de ces personnes en tenant compte des départs prévus et on s'était doté des moyens de fournir la formation au travail requise.

9.45 La faille la plus importante dans la planification de la main-d'oeuvre est probablement le manque à déterminer d'une façon régulière les excédents ou les pénuries futures probables de ressources humaines dans l'ensemble d'un ministère. Nous avons observé que les ministères avaient tendance à ne s'occuper des questions de pénurie et d'excédent de main-d'oeuvre qu'au fur et à mesure que se présentaient les problèmes plutôt que d'établir des plans d'action qui leur auraient permis de satisfaire leurs besoins en

main-d'oeuvre. Par exemple, certaines unités de plusieurs ministères, n'avaient pas préparé de plan de remplacement alors qu'un nombre imposant de leurs employés étaient éligibles à la retraite au cours des prochaines années. Dans un cas, par exemple, la moitié des 88 cadres subalternes étaient âgés de plus de cinquante ans. Dans un autre cas, 18 inspecteurs sur 34 devaient prendre leur retraite sur une période de cinq ans.

9.46 Une des raisons fondamentales expliquant les lacunes susmentionnées est que les gestionnaires hiérarchiques ne concevaient pas la planification de la main-d'oeuvre comme faisant partie intégrante du processus de gestion et, par conséquent, comme une activité dont ils devaient rendre compte. La planification de la main-d'oeuvre était rarement intégrée à la planification financière et à la planification des opérations. En outre, la planification de la main-d'oeuvre était souvent perçue comme une corvée ennuyeuse ou comme un exercice destiné à satisfaire aux exigences de la haute direction ou des organismes centraux. On croyait généralement qu'elle était du ressort des conseillers en ressources humaines des directions du personnel, sans y voir là un outil utile pour la gestion des programmes. Pareillement, les gestionnaires n'avaient pas toujours l'impression que les plans d'action étaient utiles, surtout lorsque les données à partir desquelles ils étaient établis leur semblaient peu fiables. Par contre, nous avons observé plusieurs occasions où des ministères avaient commencé à surmonter ces problèmes. Par exemple, un ministère a automatisé le travail de 40 postes, ce qui a entraîné la suppression de 21 postes. Cependant, grâce à une planification préalable et à un recyclage, le personnel déplacé a pu être affecté à d'autres tâches nécessaires.

9.47 Les ministères et les organismes devraient posséder des systèmes de planification de la main-d'oeuvre qui les aideraient à s'assurer qu'ils sont dotés du personnel requis, en nombre et en catégories, pour le fonctionnement efficient de leurs programmes.

9.48 Le Conseil du Trésor devrait préciser la responsabilité de la direction en ce qui touche la planification de la main-d'oeuvre et s'assurer que les ministères et organismes observent sa politique.

Formation et perfectionnement

9.49 Données de base. Une fois qu'un organisme a engagé des employés et qu'il leur a attribué leurs premières tâches, la formation et le perfectionnement représentent l'un des plus importants investissements qu'il puisse faire en ce qui concerne ses ressources humaines. Les programmes de formation et de perfectionnement peuvent aider les employés à acquérir les aptitudes et les connaissances dont ils ont besoin pour bien faire leur travail. De tels programmes peuvent améliorer la productivité et la satisfaction au travail; ils aident l'organisme à se doter d'une réserve de remplaçants compétents pour les postes clés et facilitent la diffusion et la mise en application de techniques nouvelles. Ils peuvent également être coûteux et l'employé peut être obligé de consacrer à ces activités une fraction importante de son temps de travail.

9.50 Nous estimons que la formation extérieure a coûté, en 1977-1978, environ $170 millions pour l'ensemble de la Fonction publique. Ce coût était d'environ $32 millions pour les ministères que nous avons vérifiés. Le nombre de jours-personnes consacrés à la formation a été, selon les chiffres fournis par le Conseil du Trésor, de 630,000 pour l'ensemble de la Fonction publique et de 114,000 pour les ministères que nous avons vérifiés. Dans la Fonction publique, les responsabilités de la formation et du perfectionnement sont réparties entre le Conseil du Trésor, la Commission de la Fonction publique et les ministères et organismes. Le Conseil du Trésor a charge d'établir, de promulguer et d'évaluer les politiques dans le cadre desquelles les programmes et activités de formation et de perfectionnement doivent se dérouler. La Commission de la Fonction publique s'occupe de la conception, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des programmes de formation et de perfectionnement destinés à répondre aux besoins communs des ministères et des organismes. Elle offre des programmes dans ses grands centres de formation de la région de la Capitale nationale et dans ses autres centres au pays. Les ministères et les organismes sont responsables de l'identification des besoins en formation et en perfectionnement de leurs employés, de la sélection ou de la conception des programmes destinés à combler ces besoins ainsi que de l'évaluation de ces programmes.

9.51 Le Manuel de gestion du personnel du Conseil du Trésor définit la "formation" de la façon suivante:

"Processus consistant à joindre la théorie à la pratique de manière que l'employé acquière les habiletés, les connaissances et l'expérience qui lui sont nécessaires pour exécuter ses fonctions actuelles avec efficacité et efficience."

Il donne comme définition du "perfectionnement" ce qui suit:

"Activité permettant d'accroître méthodiquement les connaissances, les habiletés et l'expérience des employés afin qu'ils puissent assumer d'autres responsabilités et exécuter ensuite des fonctions plus complexes."

9.52 Nous avons étudié les programmes et les activités des ministères et organismes mentionnés au paragraphe 9.14 dans les domaines de la formation et du perfectionnement. Nous n'avons examiné ni la formation linguistique, ni les programmes et activités de formation et de perfectionnement de la Commission de la Fonction publique ou du Secrétariat du Conseil du Trésor, sauf dans les cas où ces derniers avaient une incidence directe sur les activités et les programmes des ministères et organismes. Nous avons examiné dans quelle mesure les contrôles de gestion visant le processus de formation et de perfectionnement étaient appropriés. Nous n'avons pas évalué la qualité du contenu et des méthodes de la formation.

9.53 Critères de vérification. Nous avons pu établir, en nous basant en grande partie sur la politique du Conseil du Trésor, que le

processus de formation et de perfectionnement comportait cinq étapes de base. Parmi les énoncés de politique qui s'y rapportent, le Manuel de gestion du personnel donne ce qui suit:

- "Les ministères et organismes doivent élaborer des systèmes et les utiliser pour s'assurer que la formation dispensée aux frais de l'État améliore l'efficacité du travail et, eue l'évaluation de la formation se fait en fonction de critères quantitatifs et qualitatifs qui ont trait à la performance du travail."

- "Selon la présente politique, les ministères et organismes doivent élaborer leurs propres systèmes pour déterminer les besoins de formation des employés et évaluer les résultats de la formation."

- "Les ministères et les organismes doivent mettre en oeuvre un système de rapports annuels dans lesquels ils décriront leur affectation des ressources à la formation de l'employé au cours de l'année financière écoulée, compareront les réalisations du programme avec les objectifs prévus, définiront les besoins nouveaux pour les années à venir et indiqueront les domaines où les politiques du Conseil du Trésor et les programmes de formation de la Commission de la Fonction publique peuvent être améliorés pour mieux répondre aux besoins de la fonction publique, des ministères et des particuliers."

9.54 Les cinq étapes du processus de formation et de perfectionnement sont les suivantes:

- identifier les besoins;

- analyser les besoins;

-planifier les programmes;

-mettre en oeuvre les programmes; et

-évaluer les programmes.

9.55 Nous avons établi, pour ce processus, des critères de vérification que nous avons mis à l'épreuve et que, dans certains cas, nous avons modifiés au cours de notre étude. Ces critères sont conformes à la politique du Conseil du Trésor mais fournissent des normes plus précises à l'aide desquelles il est possible d'évaluer les pratiques de gestion. En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique, nous en avons fait une étude critique. Nous avons utilisé les critères suivants:

9.56 Les responsabilités relatives à la formation et au perfectionnement devraient être clairement définies et communiquées.

-Un personnel déterminé devrait être chargé de la formulation et de la diffusion des politiques, des normes et des critères de formation, de l'élaboration des plans, des méthodes et des techniques de formation; il devrait également s'assurer qu'il y ait étude des solutions de rechange et évaluation des résultats.

-Les gestionnaires hiérarchiques devraient avoir la responsabilité première d'identifier les besoins individuels en formation. Ils devraient participer à l'élaboration des critères d'évaluation de la formation, collaborer à l'évaluation et au choix des programmes de formation pouvant être offerts à leur personnel et faire l'étude critique des plans de formation puis les approuver.

9.57 Il faudrait déterminer les besoins en formation et en perfectionnement.

-Il faudrait déterminer les besoins en formation des individus, des groupes et du ministère dans son ensemble en prévision d'une amélioration éventuelle de la performance actuelle et future au travail grâce à l'élargissement des connaissances et à l'amélioration des habiletés et de la motivation.

9.58 Il faudrait planifier les activités de formation et de perfectionnement et en contrôler la mise en oeuvre.

-Il faudrait identifier les avantages et les coûts de chaque programme destiné à combler un besoin de formation. Il faudrait établir des priorités de formation et répartir les ressources en fonction de ces dernières. Il faudrait établir un choix des méthodes de formation et les évaluer. Des spécialistes fonctionnels -- des personnes spécialisées dans le domaine vise - devraient participer à l'élaboration des cours de formation. Des cours devraient être mis à l'essai puis évalués avant d'être implantés dans l'ensemble de l'organisation.

-Il faudrait préparer des budgets distincts pour la formation et le perfectionnement. Il faudrait déterminer et inscrire les coûts relatifs à la formation et au perfectionnement et les comparer aux budgets.

-Les installations prévues pour la formation devraient répondre aux objectifs des cours, être utilisées de manière rationnelle et être justifiées sur le plan économique. Des normes relatives au volume de travail et à la performance des instructeurs et des auteurs des cours devraient être établies et contrôlées.

9.59 Il faudrait évaluer les activités de formation et de perfectionnement.

-L'évaluation de la formation offerte devrait se faire en fonction des coûts contre les avantages découlant de l'amélioration de la performance au travail. L'évaluation devrait être fondée sur les objectifs d'apprentissage et de modification de comportement établis au préalable.

9.60 Conclusions de la vérification. À notre avis, dans les ministères et les organismes que nous avons étudiés, la gestion ne pouvait avoir l'assurance qu'une juste valeur était reçue en contrepartie de l'argent dépensé pour la formation et le

perfectionnement. Nous croyons que ceci est dû avant tout à un manque d'intérêt et d'engagement appropriés de la part de la gestion. Les besoins en formation, souvent, n'étaient pas déterminés avec soin. Fréquemment, la formation était offerte à la demande d'employés, sans que les personnes chargées d'approuver les demandes aient tenu compte de façon appropriée des besoins de l'organisme. Souvent, la planification de la formation était faible, le coût total n'était pas déterminé et l'évaluation de l'utilité de la formation offerte n'était pas faite.

9.61 Une meilleure gestion des programmes de formation et de perfectionnement pourrait assurer les mêmes avantages à un moindre coût. À l'inverse, les ministères pourraient tirer plus d'avantages des sommes actuelles dépensées.

9.62 Les politiques du Conseil du Trésor sur la formation et le perfectionnement n'étaient pas pleinement suivies par les ministères et organismes et le Conseil du Trésor n'avait pas pris des mesures suffisantes pour les faire respecter.

9.63 Résultats de la vérification. La plupart des ministères que nous avons vérifiés n'utilisaient pas une méthode systématique pour identifier les besoins de formation et de perfectionnement des individus ou des groupes. Les systèmes d'évaluation de la performance, s'ils sont valables, constituent l'un des moyens de déterminer les besoins en formation et en perfectionnement. Dans certains cas, plus de 50 pour cent du personnel n'avait pas fait l'objet d'une évaluation de la performance au cours de l'exercice 1978-1979. Dans un cas, la proportion du personnel évalué variait de 23 pour cent dans une région à 90 pour cent dans une autre.

9.64 Les gestionnaires sont les mieux placés pour identifier les besoins en formation de leur personnel et déterminer dans quelle mesure le ministère reçoit une juste valeur en contrepartie des sommes d'argent consacrées à la formation. Cependant, nous avons observé que, souvent, ils ne participaient pas suffisamment à l'une ou l'autre de ces activités. La "détermination" des besoins en formation se limitait souvent à la publication d'une liste des cours offerts par le ministère ou par la Commission de la Fonction publique et à se fier aux employés pour indiquer les cours les plus appropriés. En plus, certains gestionnaires et certains stagiaires considéraient les programmes de formation comme des récompenses accordées pour une performance satisfaisante plutôt que comme des moyens d'améliorer la performance au travail. De telles opinions sont nettement contraires à l'intention de la politique du Conseil du Trésor.

9.65 Comparativement aux ministères dont le personnel est moins spécialisé, les ministères qui sont les employeurs uniques ou principaux d'un groupe spécialisé réussissaient mieux à déterminer les besoins en formation. Ces ministères avaient des plans et des programmes qui leur assuraient une réserve continue de ces spécialistes. On peut citer comme exemples le Programme de formation d'agents internes et le Programme des stagiaires en gestion du matériel offerts par le ministère des Approvisionnements et Services

et les programmes du Collège des Douanes et de l'Accise. Le Programme de formation d'agents internes, entre autres, prévoit, au chapitre de la formation, des cours magistraux et des affectations de travail par rotation répartis sur une période de deux ans pour permettre aux nouveaux employés diplômés en science, en génie et en commerce, d'acquérir une bonne connaissance des produits.

9.66 Plusieurs ministères que nous avons vérifiés ne planifiaient pas avec soin leurs programmes de formation. Ils n'analysaient pas à fond les besoins en formation identifiés auparavant, ce qui aurait permis de connaître les besoins communs et d'y répondre avec coordination. Ils n'évaluaient pas suffisamment les divers moyens qui s'offraient pour combler ces besoins et n'en établissaient pas soigneusement les coûts. Ils avaient élaboré des cours spécialisés sans avoir porté l'attention requise aux solutions de rechange existantes. Par exemple, différents secteurs d'un ministère avaient élaboré ou acheté des programmes de formation analogues, soit que les fonctionnaires ignoraient ce double emploi ou soit qu'ils croyaient "pouvoir faire mieux". Il n'existait habituellement pas de priorités générales de formation dans les ministères et les ressources n'y étaient pas réparties de la manière la plus efficace.

9.67 Il nous a semblé que plusieurs cours avaient été organisés de manière non efficiente. Par exemple, certains programmes de formation que nous avons examinés exigeaient de nombreux jours de formation; d'autres semblaient imposer aux instructeurs une charge de travail assez réduite. Dans un cas où l'on utilisait des normes pour les charges de travail, on prévoyait pour l'instructeur une charge moyenne de travail, pour les cours magistraux, de 50 jours-personnes par année. Dans un autre cas, les instructeurs donnaient, en moyenne, sept cours par année, la durée de chaque cours étant habituellement de deux à trois jours. Dans la plupart des cas, il n'existait pas de normes déterminant les charges de travail pour la conception des cours et l'enseignement.

9.68 L'analyse appropriée des besoins en formation et le choix ou la conception appropriés de cours de formation permettant de satisfaire à ces besoins sont nécessaires à une évaluation satisfaisante. Dans la plupart des ministères, les programmes de formation et de perfectionnement n'étaient pas évalués ou l'étaient à l'aide de méthodes d'une qualité douteuse. Par exemple, les gestionnaires hiérarchiques souvent n'évaluaient pas de façon très poussée la formation reçue par leur personnel. Quand les ministères évaluaient les cours, l'on s'attachait surtout à connaître l'opinion des stagiaires sur la manière dont le cours avait été donné et sur sa valeur au lieu de vérifier si les objectifs prédéterminés d'apprentissage et de modification des comportements avaient été atteints et d'évaluer la performance au travail suite à la formation.

9.69 La plupart des ministères ne savaient pas exactement combien ils dépensaient chaque année dans les programmes de formation et de perfectionnement. Les cours étaient habituellement développés sans budgets détaillés et, généralement, il n'existait pas de comptabilité exacte des coûts réels imputables à la conception et à l'enseignement

des cours. Certaines dépenses de formation, par exemple les coûts relatifs au temps, aux déplacements et au logement des stagiaires, n'étaient pas correctement ventilées. Elles étaient "noyées" dans d'autres catégories de comptes des ministères et ne pouvaient pas être retracées facilement en tant que coûts de formation.

9.70 Le rapport annuel du Conseil du Trésor sur la formation et le perfectionnement dans la Fonction publique sous-value fortement les dépenses de formation. Ce rapport donne pour 1977-1978 des coûts de formation d'environ $93 millions. Notre estimation, établie en nous basant sur des contrôles sur place effectués auprès de 10 ministères et sur un questionnaire auquel ont répondu 16 autres ministères, donne pour 1978 des coûts d'au moins $170 millions. De plus, certains ministères ont fait des dépenses importantes au titre des cours magistraux de formation et du perfectionnement en cours d'emploi et dont les coûts ne sont pas connus. Ni l'estimation faite par le Conseil du Trésor, ni la nôtre, ne tiennent compte des dépenses en bénéfices marginaux. Un facteur surtout explique l'écart ($77 millions) qui existe entre notre estimation et celle faite par le Conseil du Trésor: les ministères ne fournissent pas au Conseil du Trésor des données complètes sur les heures et les dépenses des stagiaires, tels que les frais d'inscription et les frais de scolarité, les frais de déplacement et de subsistance.

9.71 Nous ne voulons pas laisser entendre que les dépenses pour la formation et le perfectionnement sont trop élevées. Cependant, le manque de conscience de l'ampleur de ces dépenses peut entraîner une utilisation excessive des activités de formation et de perfectionnement. Cet état de choses peut aussi conduire à ne pas assez insister sur l'élaboration de systèmes appropriés de gestion de la formation et du perfectionnement tant dans chaque ministère et organisme que dans l'ensemble de la Fonction publique. Les gestionnaires, s'ils possédaient les renseignements appropriés sur les coûts, seraient plus en mesure d'évaluer l'utilité des cours de formation et de choisir parmi les possibilités qui s'offrent à eux, par exemple décider s'ils doivent concevoir leurs propres cours ou se prévaloir de services extérieurs.

9.72 La Commission de la Fonction publique joue un rôle important en ce qui concerne la formation et le perfectionnement. Au cours de l'exercice 1977-1978, les jours de participation des fonctionnaires aux cours de la Commission représentaient environ 11 pour cent des 630,000 jours-participants aux programmes de formation dans la Fonction publique. Des gestionnaires nous ont dit qu'ils considéraient que les cours de la Commission sont indûment coûteux et que, par conséquent, ils restreignaient l'utilisation qu'ils en font. Nous n'avons pas examiné le programme de formation et de perfectionnement de la Commission; toutefois, puisque les ministères ne possèdent pas les contrôles voulus pour gérer les activités de formation, il leur manque donc les données de base concrètes qui leur permettraient de comparer le coût et la qualité de leurs cours à ceux des cours offerts par la Commission de la Fonction publique ou par tout autre organisme.

9.73 Le Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite a également étudié le fonctionnement des programmes de formation et de perfectionnement. Le Comité a surtout cherché à savoir quels genres de programmes de formation étaient requis et à qui devraient être offerts ces programmes plutôt que de s'intéresser aux questions d'économie et d'efficience, comme nous l'avons fait, en ce qui concerne la planification et la mise en oeuvre des programmes de formation. Toutefois, en insistant sur l'importance de la détermination appropriée des besoins en formation, de l'établissement d'objectifs de formation et de l'évaluation des programmes de formation, le rapport du Comité appuie nos critères de vérification et nos recommandations.

9.74 Le Conseil du Trésor devrait renforcer ses politiques sur la formation et sur le perfectionnement par l'établissement d'exigences minimales acceptables en ce qui concerne:

-la détermination et l'analyse des besoins;

-le choix, la conception et la mise en oeuvre des programmes;

-l'inscription et la communication des coûts;

-l'évaluation des programmes; et

- l'imputabilité en ces matières.

9.75 Les ministères devraient améliorer la planification et la mise en oeuvre de leurs programmes de formation et de perfectionnement, comme suit:

-voir à ce que les gestionnaires hiérarchiques déterminent les besoins en formation et en perfectionnement;

-faire évaluer les coûts et les avantages prévus de chacune des solutions de rechange pour répondre aux besoins en matière de formation et de perfectionnement;

-instaurer des systèmes appropriés d'inscription, de communication et de contrôle de tous les coûts imputables à la formation et au perfectionnement;

-établir des procédés d'évaluation de l'efficacité des programmes de formation et de perfectionnement et produire des rapports à ce sujet; et

-établir clairement l'imputabilité pour ces mesures.

Systèmes d'information sur les ressources humaines

9.76 Données de base. Les renseignements fournis par les systèmes d'information sur les ressources humaines aident les gestionnaires à prendre des décisions au sujet de la planification, de la formation et du perfectionnement de la main-d'oeuvre ainsi que des

autres éléments de la gestion du coût affectant la paye. De telles décisions dépendent en grande partie du contenu, de la précision et de l'opportunité des renseignements que l'on obtient sur les caractéristiques des ressources humaines d'un organisme. Le coût de collection et d'analyse de cette information varie d'après la nature et la quantité des renseignements nécessaires, d'après le degré de précision qui s'impose, d'après la fréquence nécessaire des mises à jour et d'après la source de ces renseignements. Les systèmes d'information sur les ressources humaines peuvent être coûteux et complexes; malgré cela, ils peuvent même ne pas fournir les renseignements utiles aux gestionnaires. C'est pourquoi les contrôles de gestion exercés sur le développement, l'utilisation et le maintien de ces systèmes sont importants pour favoriser l'économie et l'efficience dans la gestion du coût affectant la paye.

9.77 Les systèmes d'information sur les ressources humaines contiennent des faits sur les employés et les postes au sein des organismes. Au nombre des sujets qui peuvent être consignées, il faut mentionner la classification et la rémunération des employés, les exigences linguistiques et le degré de connaissance d'une langue, les antécédents de travail, la performance et les avantages. Ces données sont stockées de façon à permettre le renvoi et l'analyse des renseignements et la production de rapports sur ces derniers. Le contenu des rapports peut s'étendre du nombre et de la classification des employés de certaines unités ou de certains secteurs, à l'analyse des diverses raisons du taux de roulement ou sur la projection des retraites à prévoir. Les gestionnaires peuvent utiliser Ces rapports, par exemple, pour contrôler leur utilisation de la main-d'oeuvre et pour planifier l'acquisition et la répartition du personnel. Les administrateurs du personnel peuvent aussi utiliser les rapports pour suivre, par exemple, l'évolution des profils de classification des postes.

9.78 Les organismes centraux et les ministères utilisent des systèmes d'information sur les ressources humaines. Leur coût d'exploitation, selon notre estimation, s'établissait entre $20 millions et $25 millions par an. Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique utilisent un certain nombre de systèmes informatiques; certains d'entre d'eux servent à toute la Fonction publique et d'autres ne servent qu'à quelques-unes de ses parties. La plupart des ministères exploitent un ou plusieurs systèmes qui leur appartiennent, qu'ils soient manuels ou informatiques, et fournissent des données d'entrée aux systèmes des organismes centraux. Le système du Conseil du Trésor, c'est-à-dire le Système de l'information sur le personnel (SIP), comprend six sous-systèmes: les principaux sont le système relatif aux titulaires, le système d'information sur les langues officielles (SILO) et le système d'enregistrement des présences, des congés, des heures supplémentaires et du travail par équipes (SEPC). Le Permatri est le principal système exploité par la Commission de la Fonction publique. Les organismes centraux exploitent ces systèmes surtout pour leur propre usage, mais ils en mettent les renseignements à la disposition des ministères et organismes.

9.79 Le Conseil du Trésor est également chargé d'élaborer, de réviser et d'interpréter les politiques et les lignes directrices pour la planification, l'acquisition, l'exploitation et l'évaluation des systèmes informatiques; il doit aussi étudier et recommander des mesures quant aux plans élaborés par les ministères et aux présentations connexes. Jusqu'à présent, toutefois, le Conseil du Trésor n'a émis aucune politique particulière régissant les activités des ministères et des organismes pour la création de leurs propres systèmes internes d'information sur les ressources humaines.

9.80 Au cours de notre vérification, nous avons principalement étudié les systèmes informatisés d'information sur les ressources humaines exploités par les ministères. Nous ne nous sommes pas penchés sur les systèmes des organismes centraux, mais nous avons observé certains effets de ces systèmes sur ceux des ministères.

9.81 Critères de vérification. Les systèmes d'information sur les ressources humaines devraient être conçus et exploités de manière à répondre, de façon économique et efficiente, aux besoins de renseignements de leurs utilisateurs. Ce principe général a été le fondement des critères spécifiques de vérification que nous avons élaborés, étudiés avec les organismes centraux et, dans certains cas, modifiés au cours de notre étude. Nous avons utilisé les critères suivants:

9.82 Les systèmes devraient être conçus et exploités de manière à répondre aux besoins des utilisateurs des renseignements:

-Les utilisateurs devraient participer pleinement à la conception des systèmes.

-Les renseignements produits devraient être opportuns, à jour, complets, exacts et pertinents au pouvoir de décision concernant les ressources humaines dont jouit l'utilisateur. Les normes relatives à l'exactitude, à l'intégralité et à l'à-propos des renseignements devraient être établies avec les utilisateurs.

-Les utilisateurs devraient pouvoir se fier aux systèmes pour obtenir l'information dont ils ont besoin.

-Les processus d'information devraient tenir compte du caractère confidentiel des données en cause.

-Les instructions et les procédés devraient être consignés et communiqués aux opérateurs et aux utilisateurs.

9.83 Les systèmes devraient être conçus et exploités d'une façon économique et efficiente:

-Des employés désignés devraient être chargés de la coordination et de l'évaluation des demandes de renseignements et du règlement des problèmes rencontrés au cours des opérations des systèmes.

-Il faudrait éviter que différents systèmes produisent essentiellement

les mêmes renseignements.

-La mise sur pied de systèmes devrait comprendre l'examen des solutions de rechange, la détermination du coût complet de chacune de ces solutions, l'établissement convenable du budget et le contrôle adéquat du projet.

-Les frais de fonctionnement devraient être correctement budgétisés et contrôles.

9.84 Les systèmes d'information sur les ressources humaines devraient être conformes aux règlements, aux lignes directrices et aux directives des organismes centraux.

9.85 Conclusions de la vérification. À notre avis, les ministères et les organismes ont utilisé leurs systèmes d'information sur les ressources humaines sans tenir compte des principes de l'économie et de l'efficience. Nous avons observé plusieurs lacunes dans la gestion des systèmes d'information sur les ressources humaines. Il n'y avait pas de normes reconnues concernant l'exactitude, l'intégralité et l'à-propos des renseignements. Les données étaient incomplètes et inexactes. La compréhension des capacités des systèmes était limitée et les responsabilités concernant leur gestion étaient mal définies. Par conséquent, bien des utilisateurs mettaient sur pied, à titre officieux, leur propre système.

9.86 Il existe, aux niveaux local, ministériel et de l'organisme central, un grand nombre de systèmes d'information sur les ressources humaines informatisés et manuels dans la Fonction publique. Quoique individuellement certains systèmes fonctionnaient bien, nous avons trouvé beaucoup de chevauchement et de duplication dans les ministères.

9.87 Les organismes centraux et les ministères que nous avons étudiés étaient conscients de ces problèmes et ont tenté de les régler. Cependant, les problèmes subsistent.

9.88 Résultats de la vérification. Chaque ministère que nous avons étudié possédait un ou plusieurs systèmes d'information sur les ressources humaines. En outre, les ministères doivent fournir des données aux systèmes des organismes centraux. Les renseignements traités sont en grande partie identiques, car la plupart des renseignements sur les employés dont la direction a besoin sont à peu près les mêmes. Toutefois, nous avons constaté que les systèmes des ministères différaient grandement du point de vue de leur conception, de la présentation de leurs rapports et de leur degré de perfectionnement. Par exemple, des renseignements peuvent être ajoutés à certains systèmes en quelques minutes. Pour d'autres systèmes, la mise à jour est hebdomadaire ou mensuelle. De même, Certains systèmes très sophistiqués permettent un accès instantané à l'information alors que dans d'autres systèmes l'information n'est fournie que par des rapports périodiques.

9.89 En dépit de la similitude des besoins de renseignements sur le personnel de la plupart des ministères, les coûts de développement et de fonctionnement de ces systèmes variaient grandement. Nous avons évalué les coûts de développement de deux systèmes créés en 1979 pour répondre aux besoins de deux ministères de même taille. Dans un cas, la mise sur pied du système a coûté $86,000, et dans l'autre cas, $280,000. Nous avons constaté que le coût de fonctionnement des systèmes informatiques sur les ressources humaines variait de moins de $5 à quelque $50 par année-personne. En l'absence de lignes directrices précises sur le développement et le fonctionnement des systèmes d'information sur les ressources humaines, les ministères ne peuvent ni évaluer le bien-fondé de ces dépenses ni établir des normes raisonnables pour la planification et la conception des systèmes d'information.

9.90 Nous avons observé une très grande duplication entre les systèmes des ministères et les systèmes centraux. Les ministères conçoivent des systèmes en vue de répondre à leurs propres besoins et ces systèmes ne sont pas censés être intégrés ou complémentaires aux systèmes d'envergure gouvernementale. La plupart des ministères introduisaient dans leurs systèmes respectifs les mêmes données que celles qu'ils transmettaient pour introduction dans les systèmes centraux. De plus, la plupart des ministères vérifiés ne saisissaient pas directement les données à partir des documents des organismes centraux. Ils transcrivaient plutôt les données sur une formule interne pour fins d'introduction dans le système du ministère. Cela a entraîné une duplication inutile du travail de bureau ainsi qu'une duplication dans le traitement des mêmes renseignements par les deux systèmes.

9.91 Bon nombre de ministères n'ont effectué aucune étude de faisabilité avant de mettre sur pied de nouveaux systèmes. S'ils l'avaient fait, ils auraient pu prévenir le chevauchement. Pour trois ministères qui avaient récemment entrepris des études de faisabilité, nous avons constaté qu'elles étaient incomplètes. Aucun des ministères n'avait étudié correctement les solutions de rechange, ni prévu le coût de fonctionnement avant de procéder au développement d'un nouveau système.

9.92 En dépit du grand nombre de systèmes, la plupart des gestionnaires nous ont déclaré qu'ils ne recevaient pas les renseignements dont ils avaient besoin pour bien administrer leur personnel. Plusieurs d'entre eux maintenaient leurs propres systèmes manuels ou informatisés parce qu'ils n'avaient pas confiance dans les grands systèmes du ministère, qu'ils jugeaient insuffisants par leur conception ou leur fonctionnement, ou les deux.

9.93 Ces lacunes étaient nombreuses et diverses. La plupart d'entre elles découlaient du fait que les utilisateurs n'avaient pas suffisamment participé au développement des systèmes et à la formulation de leurs besoins. Souvent, il n'existait pas suffisamment de normes définies et reconnues sur l'exactitude, l'intégralité et l'opportunité des données. Par exemple, il n'existait habituellement aucune norme précisant le délai autorisé entre la nomination d'un

nouvel employé et l'inscription de ce renseignement. Dans un cas, le renseignement n'était pas encore disponible trois mois après la nomination de nouveaux employés. Les gestionnaires ont affirmé que les renseignements étaient inexacts parce que les rapports informatiques n'incluaient pas les changements récents, ou se sont plaints de recevoir les rapports trop tard. Dans un cas, par exemple, une liste de 1,445 employés comportait des erreurs quant à la position exacte de 72 d'entre eux dans la structure organisationnelle. Le fait de ne pas mettre à jour les bases de données entraînait la production de rapports inexacts et incomplets. Plusieurs raisons sous-tendaient cette omission. Par exemple, les ministères étaient tenus d'acheminer des renseignements aux systèmes centraux et n'en recevaient que très peu d'échos, sinon aucun. Par conséquent, ils ne se préoccupaient pas toujours d'assurer l'intégralité des données qu'ils fournissaient. En outre, l'administration centrale d'un organisme avait imposé des systèmes aux bureaux régionaux qui n'avaient pas besoin de ces renseignements. Par conséquent, fournir les données nécessaires n'avait que très peu d'importance pour ces bureaux.

9.94 En règle générale, les gestionnaires connaissaient peu les possibilités des systèmes de leur propre ministère. Les systèmes étaient développés et perfectionnés sans que des communications et des instructions appropriées aient été données aux utilisateurs ou aux commis s'occupant des données. La documentation était souvent incomplète, incomprise et inutilisée. Un certain nombre de ministères ne disposaient pas de manuels à l'intention des utilisateurs. Comme résultat, ceux qui fournissaient les renseignements ne comprenaient pas ce qu'on attendait d'eux. Les utilisateurs ne savaient pas quels renseignements les systèmes pouvaient produire et ignoraient comment les obtenir. Dans un cas, par exemple, on avait indiqué à un bureau régional comment fournir des données à un système de l'administration centrale sans toutefois lui indiquer comment obtenir des renseignements de ce système. Ce bureau cessa de fournir des données.

9.95 Enfin, un certain nombre de ministères n'avait pas suffisamment de procédés administratifs clairs sur le maintien et le fonctionnement des systèmes. Ces ministères n'avaient aucun centre de responsabilité pour la diffusion des politiques et des directives régissant ces procédés. Dans de tels cas, il n'y avait aucune responsabilité claire en ce qui a trait à l'autorisation, le développement, la mise en oeuvre, le maintien, le fonctionnement et la consignation des systèmes d'information sur les ressources humaines.

9.96 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la Fonction publique et le ministère des Approvisionnements et Services sont conscients de ces problèmes et étudient actuellement les moyens de les résoudre. À partir de ces études, on est en train d'établir des politiques et des lignes directrices précisant les responsabilités des ministères et des organismes centraux en ce qui a trait à l'élaboration et à l'utilisation de ces systèmes.

9.97 Les directives et lignes directrices que sont à établir les organismes centraux devraient favoriser la mise en place et l'utilisation de systèmes d'information sur les ressources humaines

qui:

-répondent d'une manière économique et efficiente aux besoins des gestionnaires des ministères et des organismes centraux en matière d'information sur les ressources humaines;

-fassent disparaître les cas inutiles de double emploi entre les systèmes des ministères et ceux des organismes centraux; et

-favorisent l'économie et l'efficience dans la gestion du coût affectant la paye.

9.98 Entretemps, le Conseil du Trésor devrait voir à ce que les ministères et les organismes appliquent intégralement les directives et les lignes directrices existantes qui portent sur l'informatique (Manuel de la politique administrative, chapitre 440), notamment en ce qui a trait aux études de faisabilité et à un examen adéquat des autres possibilités en matière de systèmes d'information sur les ressources humaines.

Sondage de l'efficience

9.99 Introduction. Nos conclusions sur la mesure de la performance ont été incorporées dans le chapitre 4 de notre Rapport annuel de 1978. Notre examen, à ce moment, de 16 systèmes de mesure de la performance portant sur 100,000 années-personnes de 12 ministères a révélé seulement deux systèmes qui, à notre avis, étaient satisfaisants. Ce résultat nous a donc fait soupçonner que le niveau d'efficience dans ces ministères pouvait être inférieur à ce qu'il était raisonnable de s'attendre. Ce doute était renforcé par nos constatations sur les systèmes de planification de la main-d'oeuvre dont nous avons déjà fait état dans le présent Chapitre. En effet, une planification inadéquate de la main-d'oeuvre peut avoir comme résultat une dotation en personnel insuffisante ou excédentaire et, par conséquent, une influence sur l'efficience.

9.100 Nous avons donc décidé d'effectuer un sondage préliminaire sur le niveau d'efficience dans un secteur de travail de la Fonction publique qui se prête bien à la mesure du travail. Ce faisant, nous savions qu'un certain nombre de facteurs importants se combinent pour déterminer le niveau réel d'efficience. Ces facteurs comprennent l'engagement des gestionnaires de tous les paliers à atteindre un niveau élevé d'efficience, leurs aptitudes à la gestion des gens et des tâches, la compétence et la motivation des employés, l'organisation du travail lui-même ainsi que les restrictions environnantes du milieu de travail, comme les normes de l'organisme qui influent sur la façon dont à la fois les gestionnaires et les subordonnés entreprennent leur travail.

9.101 Nous avons décidé d'évaluer le niveau réel d'efficience en effectuant un sondage auprès d'un groupe d'occupation important. Nous avons choisi à cette fin les niveaux 1 à 4 du groupe des commis aux écritures et aux règlements (CR) pour les raisons suivantes:

-il s'agit d'un groupe considérable, qui regroupe près de 50,000 employés dans toute la Fonction publique;

-les tâches caractéristiques de ces quatres niveaux se prêtent à l'application de normes de travail et, par conséquent, à la mesure de l'efficience; et

-bien que le but, la nature et le contexte de chaque emploi puissent différer, nous avons estimé que les éléments fondamentaux du travail étaient similaires.

9.102 Méthodologie. La répartition et l'organisation du personnel CR 1-4 dans les ministères posaient certaines difficultés quant au choix des groupes à étudier. Le nombre de CR 1-4, la taille des unités de travail qui les regroupent ainsi que la nature du travail qu'ils exécutent diffèrent d'un ministère à l'autre et à l'intérieur d'un même ministère. Outre ces variables pouvant influer sur l'efficience, nous avons dû reconnaître qu'il y a toujours des problèmes inhérents de mesure.

9.103 Une étude qui tiendrait compte de tous ces facteurs et qui serait d'une portée suffisante pour mesurer l'efficience du groupe d'occupation en entier à travers le gouvernement, n'était pas justifiée pour nos buts. Nous avons donc décidé d'évaluer l'efficience d'une unité de chacun de 10 ministères différents. Nous avons choisi les ministères qui employaient le plus grand nombre d'employés du groupe CR 1-4. Le total des commis CR 1-4 dans ces ministères est de 28,500, soit environ 60 pour cent du groupe CR 1-4 de la Fonction publique.

9.104 Il nous a semblé que les résultats de l'étude auraient une plus grande crédibilité auprès des gestionnaires des divers ministères si ceux-ci participaient au choix des unités de travail au lieu de nous les laisser choisir au hasard. Cette sélection tenait compte des facteurs suivants:

-l'avantage d'utiliser une grosse unité de travail;

-le degré de stabilité du milieu de travail par rapport aux systèmes ou à l'organisation pendant la période étudiée;

-la similitude de l'unité de travail aux autres unités du ministère; et

- l'existence de données de production.

Les 10 unités choisies effectuaient divers travaux d'écriture routiniers comme l'administration de la paye, le classement, le traitement et l'analyse de formules. Leur taille variait de 6 à 40 employés, la moyenne étant de 16 employés par unité.

9.105 Nous avons recueilli des renseignements, à partir des systèmes de chaque ministère en cause, sur la production de chaque unité pendant une période variant de 4 à 12 mois et sur le nombre

d'heures utilisées par les employés pour atteindre cette production. Dans quatre des ministères, les données de l'étude portaient sur une année civile entière. Dans les autres ministères, nous avons utilisé toutes les données disponibles; la période a varié de 4 à 9 mois et la moyenne s'est établie à 6 mois. Durant toute l'étude, nous avons tenté de réduire la distorsion des résultats due aux fluctuations de la charge de travail pendant la période à l'étude.

9.106 Nous avons mis au point une norme de travail pour chaque type de production. Pour la plupart des normes, nous avons utilisé la technique de la mesure des méthodes et des durées (MMD) s'appliquant au travail des commis. D'autres méthodes peuvent servir à déterminer l'efficience, et seraient plus appropriées que la MMD dans certains domaines autres que les écritures. Cependant, les caractéristiques du travail exécuté par les employés du groupe CR se prêtaient généralement bien à l'utilisation de la technique MMD, qui assurait la rigueur nécessaire pour un sondage de vérification. Lorsqu'il était impossible d'utiliser la MMD, nous nous sommes servis de l'échantillonnage de travail. Nous avons calculé le nombre d'heures qui auraient dû être consacrées à la production en utilisant les normes de travail que nous avions élaborées. Nous avons également tenu compte du temps passé à du travail non mesuré ainsi que d'autres facteurs comme la formation, les besoins personnels et les retards inévitables. Nous avons alors établi le temps réel de travail consacré à un travail mesuré produisant un résultat donné. À partir de ces renseignements, nous avons calculé l'efficience de chaque unité de travail.

9.107 Chaque fois qu'il nous a fallu porter un jugement qui pouvait modifier les résultats, nous avons choisi une interprétation tendant à rehausser plutôt qu'à diminuer le niveau d'efficience. Par conséquent, de telles distorsions favoriseraient une évaluation de l'efficience plus élevée que la réalité. Nous n'avons pas non plus examiné si les tâches accomplies par les groupes étaient nécessaires et si des améliorations aux méthodes de travail auraient résulté en une augmentation de l'efficience.

9.108 Critères de la vérification. Pour ce sondage de l'efficience, nous avons appliqué un critère que notre Bureau avait développé dans le cadre du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité effectué en 1976-1978. Le Rapport annuel de 1978 (au paragraphe 4.15) déclare:

"La performance doit être adéquate par rapport à une norme.

-La norme ou la méthode de comparaison doit être adéquate. Lorsqu'il est justifié de le faire, celle-ci devrait s'appuyer sur des techniques de mesure du travail généralement acceptées."

-"Il faut atteindre des niveaux raisonnables réels de performance par rapport aux normes ou bases connexes. Lorsque des normes ont été fixées par une mesure de travail, le but individuel à atteindre devrait être 100 de ces normes. Au cours d'un certain temps, la performance minimale acceptable d'un groupe devrait être de 80 %."

9.109 Le critère de 80 pour cent a été examiné et appuyé par des représentants de l'administration publique, du monde universitaire et du monde des affaires qui jouent le rôle de conseillers supérieurs auprès de notre Bureau. Un niveau de performance de 100 pour cent est fréquemment réalisé en usine manufacturière. Dans les bureaux du secteur privé, on réalise généralement 90 pour cent.

9.110 Pour confirmer la validité de ces niveaux, nous avons effectué un sondage auprès de grandes organisations qui utilisent des normes pour le travail de bureau. L'étude comprenait des organisations du secteur privé tant au Canada qu'aux États-Unis. Nous avons étudié 87 entreprises, dont 70 étaient canadiennes. Il y avait notamment des banques, des sociétés de fiducie, des compagnies d'assurance, des sociétés de financement et de prêts, des entreprises de vente au détail, des usines manufacturières et des entreprises de services. Ces dernières comprenaient des services d'utilité publique et de transport. L'effectif des commis variait entre moins de 500 et plus de 20,000. Dans l'ensemble, on s'attendait à une performance moyenne de 89.8 pour cent. La performance moyenne réalisée fut de 87.7 pour cent.

9.111 Nous proposons que le critère de 80 pour cent de performance devrait être considéré comme le niveau d'efficience minimum acceptable au gouvernement. Il ne s'agit pas là nécessairement du plus haut niveau accessible au gouvernement. Il est évident que ce dernier doit énoncer sa cible de performance, qui peut largement dépasser 80 pour cent. Nous considérons qu'une performance inférieure à 80 pour cent révèle l'absence d'un juste souci d'efficience et constitue ainsi une question qui devrait être portée à l'attention du Parlement.

9.112 Conclusion de la vérification. Notre sondage préliminaire auprès d'un groupe d'occupation important a révélé que l'efficience mesurée était de beaucoup inférieure au niveau minimum acceptable. Il est possible de réaliser des économies substantielles si l'on trouve le moyen de porter l'efficience à ce niveau minimum acceptable.

9.113 Résultats de la vérification. Voici en ordre décroissant les efficiences mesurées des unités de travail choisies dans 10 ministères:

Pourcentage

65.8	59.3
63.3	59.1
63.1	59.0
61.4	58.9
59.6	58.4

9.114 Étant donné les circonstances de l'étude, ces résultats sont remarquablement uniformes. D'un lieu de travail à l'autre, suite aux diverses méthodes de cueillette des données utilisées par les équipes de vérification, l'efficience semble uniforme.

9.115 Il est probable que ces résultats sont quelque peu biaisés, à cause de la méthode déchantillonnage décrite au paragraphe 9.105 et de la possibilité de distorsions mentionnées au paragraphe 9.107. Il n'est pas possible d'évaluer objectivement l'ampleur de cette distorsion. Nous croyons cependant qu'elle tendrait à surévaluer le niveau réel d'efficience.

9.116 La moyenne de ces résultats est une efficience de 60.8 pour cent. Dans l'hypothèse que les unités que nous avons étudiées accomplissent un travail semblable à celui des unités que nous n'avons pas étudiées et qui oeuvrent dans des milieux semblables, cette moyenne constitue une estimation raisonnable du niveau réel d'efficience dans tous les groupes CR 1-4 de ces 10 ministères. Cette moyenne est de beaucoup inférieure au niveau minimum acceptable de 80 pour cent. Si l'on élevait le niveau d'efficience à 80 pour cent, il pourrait en résulter une économie de ressources de 24 pour cent pour la même production ou une augmentation de 32 pour cent de la production avec les mêmes ressources.

9.117 Il faut souligner que ces évaluations montrent uniquement la possibilité d'amélioration de l'efficience pour ce groupe d'occupation et pour ces ministères. Nous ne pouvons conclure qu'il est possible d'augmenter l'efficience simplement en réduisant l'effectif ni qu'il est possible d'augmenter la production tout simplement en ajoutant du travail. Il faut plutôt tenir compte de facteurs comme ceux qui sont mentionnés au paragraphe 9.100. À moins qu'on ne s'occupe des éléments déterminants de la performance, au moyen de programmes sérieux et bien planifiés visant à augmenter l'efficience, on peut s'attendre à des niveaux d'efficience semblables à ceux que nous signalons ci-dessus.

9.118 Les recommandations suivantes doivent être lues en même temps que celles du Rapport de 1978 qui traitent des systèmes de mesure de la performance (paragraphes 4.25 et 4.26) et en même temps que nos recommandations, dans le présent chapitre, sur la planification de la main-d'oeuvre (paragraphes 9.47 et 9.48).

9.119 Les ministères et les organismes devraient identifier les activités qui se prêtent aux diverses techniques de mesure du travail et devraient déterminer les économies qui pourraient résulter d'une amélioration de l'efficience.

9.120 Lorsque l'amélioration de l'efficience est réalisable et que les avantages dépasseraient les coûts, les ministères devraient entreprendre des programmes visant à augmenter l'efficience.

9.121 Là où les ministères peuvent implanter des programmes d'amélioration de l'efficience, les niveaux réels d'efficience devraient être mesurés périodiquement et signalés à la direction. Les groupes de vérification interne des ministères devraient contrôler l'efficience et faire des recommandations en vue de l'améliorer.

9.122 Les ministères et les organismes devraient fournir au Bureau du contrôleur général des rapports périodiques de performance

signalant les secteurs de leurs opérations qui effectuent un travail mesurable, le genre de travail mesuré et les niveaux d'efficience atteints.

10

GESTION DES TÉLÉCOMMUNlCAT1ONS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	10.1	227
Portée et critères de vérification		
Portée de la vérification	10.5	228
Critères de vérification	10.6	228
Sommaire des observations découlant de la vérification	10.8	229
Constatations et recommandations découlant de la vérification		
Mandat légal du ministère des Communications	10.13	230
Respect par les ministères des directives et des lignes directrices du Conseil du Trésor	10.18	231
Identification des coûts	10.42	235
Contrôle de l'utilisation des codes d'appel donnant accès au réseau interurbain de l'État	10.44	236
Contrôle des appels interurbains commerciaux	10.51	237
Contrôle des contrats pour les services de télécommunications	10.55	237

GESTION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Introduction

10.1 Le but de notre étude des télécommunications au sein du gouvernement était de déterminer si les ministères et les organismes obtenaient et géraient les services de télécommunications avec un juste souci d'économie et d'efficience, en conformité avec les politiques, les directives et les lignes directrices exposées dans le Guide d'administration des télécommunications du Conseil du Trésor, de déterminer également si le ministère des communications s'acquittait, conformément à la Loi, de sa responsabilité de planifier et de coordonner les services de télécommunications au nom du gouvernement. Les services de télécommunications, au sein du gouvernement, comprennent entre autres, le téléphone, les téléscripteurs, la transmission des données et la transmission en facsimilé.

10.2 La Loi sur le ministère des communications, S.R.C. 1970, c. C-24, art. 5(d), prévoit que le ministre des Communications doit... "planifier et coordonner les services de télécommunications pour les ministères, départements, directions et organismes du gouvernement du Canada". Quoique la loi qui régit le ministère des Communications ait été adoptée en 1969, le Ministère en est encore, en 1979, à établir des procédés permettant de recueillir les données nécessaires à la planification. Une des principales raisons pour laquelle le ministère des Communications n'a pas exécuté son mandat est qu'il n'a pas l'autorité d'obliger les ministères et les organismes à lui fournir des renseignements quant à leur planification et leur utilisation des services de télécommunications. Ce n'est qu'en 1977 que le Conseil du Trésor publiait son Guide d'administration des télécommunications, qui exigeait que les ministères fassent leur propre planification interne des télécommunications, qu'ils rendent compte des coûts et qu'en général ils fournissent les renseignements nécessaires pour permettre au Secrétariat du Conseil du Trésor, au ministère des Communications ainsi qu'aux divers autres ministères et organismes de faire leur travail. Nous avons noté un manque général de conformité aux directives, bien qu'elles aient un caractère obligatoire.

10.3 En général, nous avons constaté que les ministères n'avaient pas recueilli les renseignements concernant leurs besoins et leur utilisation de services de télécommunications, renseignements nécessaires à une planification et à un contrôle adéquats. C'est pourquoi nous avons conclu que les services de télécommunications ne sont pas gérés avec un juste souci d'économie et d'efficience.

10.4 Nous basant sur les dépenses connues, les dépenses de télécommunications devraient atteindre $417 millions par année d'ici 1981-1982. Le contrôle des télécommunications est particulièrement important étant donné l'intégration de plus en plus grande de la technologie des Communications à celle de l'informatique. Cette combinaison apporte des risques élevés d'inefficacité si les systèmes de contrôle de la gestion des télécommunications ne sont pas rapidement amenés a un niveau satisfaisant.

Portée et critères de vérification

10.5 Portée de la vérification. Nous avons examiné les contrôles financiers et les contrôles de la gestion des télécommunications dans sept ministères:

Agriculture,
Communications,
Emploi et Immigration et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada,
Pêches et Environnement,
Travaux publics,
Approvisionnements et Services,
Transports.

Nous avons effectué notre étude dans la région de la Capitale nationale, à l'administration centrale de ces ministères à qui revient la responsabilité de la gestion et du contrôle et où s'effectue la majorité des dépenses en télécommunications.

10.6 Critères de vérification. Notre vérification s'est fondée sur une combinaison des exigences légales, des normes du gouvernement et sur les contrôles qui nous paraissaient raisonnables dans les circonstances. Ces points étaient:

- Le ministère des Communications devrait s'acquitter de sa responsabilité légale de planifier et de coordonner les services de télécommunications, tel que prévu dans la Loi sur le ministère des Communications.

- Les ministères et organismes devraient observer les directives énoncées dans le Guide d'administration des télécommunications du Conseil du Trésor.

- Un contrôle suffisant devrait être exercé sur l'utilisation et le coût des services de télécommunications à l'aide de:

-une identification satisfaisante des coûts;

-un contrôle de l'utilisation des codes d'accès pour appels interurbains;

-un contrôle des appels interurbains commerciaux; et

-un contrôle des contrats conclus par les ministères pour des services de télécommunications.

10.7 Nous avons envoyé des rapports détaillés de nos constatations à chaque ministère visé par l'étude. Nos principales observations et recommandations sont énumérées dans les paragraphes qui suivent.

Sommaire des observations découlant de la vérification

10.8 Dans les sept ministères faisant l'objet de l'étude, notre vérification a révélé un manque général de conformité au Guide d'administration des télécommunications.

10.9 Le Guide exige que les ministères s'assurent que le coût des services de télécommunications est justifié et déclaré sous une forme évidente et que les cadres supérieurs reçoivent les renseignements nécessaires leur permettant de prendre les bonnes décisions quant à l'acquisition et à la gestion des services de télécommunications. Nous avons constaté que les ministères n'avaient pas déterminé le genre de renseignements nécessaires à la direction afin de surveiller et évaluer les services et les installations de télécommunications, et afin de s'assurer qu'ils ont été acquis et utilisés de façon économique et efficiente.

10.10 Les ministères n'avaient pas:

- établi des plans d'action ni de systèmes de contrôle afin de mettre en application les politiques et les directives du Conseil du Trésor;

- élaboré des plans à brève et à longue échéance pour repérer et analyser les besoins en télécommunications quant aux ressources et aux coûts;

- élaboré des systèmes de comptabilité de prix de revient pour les télécommunications;

- coordonné convenablement la planification, l'utilisation et l'évaluation des services de télécommunications; ou

- recueilli les renseignements nécessaires afin de surveiller les services de télécommunications.

10.11 Nous avons jugé que le ministère des Communications ne s'était pas acquitté de ses responsabilités légales de planifier et de coordonner les services de télécommunications des ministères et organismes du gouvernement du Canada. Le Ministère prend maintenant les mesures nécessaires pour remédier à cette situation.

10.12 À notre avis, le gouvernement ne connaît pas suffisamment l'étendue, l'utilisation et le coût des télécommunications. Nous avons conclu que l'argent dépensé pour les télécommunications était dépensé sans un juste souci d'économie et d'efficience.

Constatations et recommandations découlant de la vérification

10.13 Mandat légal du ministère des Communications. En vertu de la loi qui le créait en 1969, le ministère des Communications doit, en plus de ses autres responsabilités, "planifier et coordonner les services de télécommunications pour les ministères, départements,

directions et organismes du gouvernement du Canada". Ce n'est qu'en août 1978 que le Ministère mettait sur pied un Groupe de planification des télécommunications gouvernementales pour élaborer les procédures permettant de recueillir les renseignements nécessaires à l'élaboration de plans d'envergure gouvernementale. Cependant, le ministère des Communications n'a encore élaboré aucun objectif, ni aucun plan opérationnel lui permettant de s'acquitter de ses responsabilités légales.

10.14 Le Conseil du Trésor a également donné au Ministère la responsabilité de préparer et présenter au Conseil une Revue annuelle des télécommunications au sein du gouvernement du Canada. La première revue publiée portait sur l'exercice financier 1976-1977. Les renseignements contenus dans cette revue et dans celle publiée en 1977-1978 étaient fondés sur des données apparaissant dans les rapports annuels des ministères préparés également pour le Conseil du Trésor. Bien que ces renseignements permettent au Ministère de déterminer l'orientation des dépenses dans l'ensemble du gouvernement ainsi que d'accumuler des données sur les systèmes, leur utilité est limitée par l'absence d'une interprétation uniforme et d'un système d'envergure gouvernementale de classification des dépenses de télécommunications; par l'absence, au sein des ministères de renseignements complets sur l'utilisation des systèmes et les coûts qui s'y rattachent; et par l'absence de renseignements au sujet des plans de télécommunications des ministères à court et à long terme. Quelques ministères n'ont pas soumis tous les renseignements voulus dans leurs rapports annuels sur les télécommunications. Ils ont ainsi grandement sous-estimé le coût de leurs services et de leurs installations de télécommunications.

10.15 Il est par conséquent difficile d'évaluer s'il y a chevauchement des services au sein des ministères et du gouvernement. En outre, l'exclusion de certaines données sur les coûts dans certains rapports des ministères signifie que les tendances en matière de dépenses et les analyses connexes de la revue annuelle des télécommunications au sein du gouvernement du Canada sont incomplètes.

10.16 Le ministère des Communications devrait élaborer des objectifs et un plan opérationnel en vue d'exécuter son mandat qui est de planifier et de coordonner les télécommunications pour le gouvernement. Le plan devrait comprendre les moyens d'identifier et de recommander au Conseil du Trésor les réseaux et les systèmes utilisés au sein du gouvernement dans lesquels des économies peuvent être réalisées à l'aide de la consolidation ou de l'intégration.

10.17 Le ministère des Communications (MDC) nous a informé qu'il a préparé un document concernant le "Développement des plans en matière de télécommunications du Gouvernement du Canada" et a proposé les "Directives concernant la préparation du Rapport annuel relatif aux Plans ministériels en matière de télécommunications". Ces documents ont été soumis au Comité consultatif des Télécommunications pour que ce dernier commente et endosse ces documents, après quoi ils seront soumis au Conseil du Trésor pour approbation. Le MDC prend également les mesures afin d'élaborer des objectifs et un plan opérationnel qui

reflètent de façon plus directe les recommandations du Vérificateur général.

10.18 Respect par les ministères des directives et des lignes directrices du Conseil du Trésor. Le Guide d'administration des télécommunications du Conseil du Trésor a été remis aux ministères en janvier 1977. Il fournit des énoncés de politique et des objectifs à l'intérieur desquels les ministères doivent planifier et contrôler leurs ressources en télécommunications. Il contient plus particulièrement des directives et des lignes directrices sur la planification, le choix et l'approvisionnement des services, les normes de services, l'administration financière, la sécurité ainsi que l'évaluation des services et des installations de télécommunications. Le chapitre 430 du Manuel de la politique administrative, publié en décembre 1978 par le Conseil du Trésor, stipule que les ministères doivent recueillir des données de base afin de surveiller la gestion des télécommunications.

10.19 Nous avons constaté qu'en général, on ne respectait pas les exigences du Guide.

10.20 Les ministères devraient satisfaire aux exigences du Guide d'administration des télécommunications du Conseil du Trésor. Dans le cadre de ses rapports sur l'adhésion aux directives de l'organisme central, la fonction de vérification interne de chaque ministère devrait évaluer et faire rapport au sous-chef de la mesure dans laquelle le ministère a respecté le Guide.

10.21 Évaluation du Conseil du Trésor. En 1978, le Conseil du Trésor a évalué la mise en application du Guide d'administration des télécommunications dans 27 ministères. Il a identifié les facteurs influant sur l'observation du Guide et a formulé des recommandations préconisant l'amélioration de la gestion et du contrôle des ressources en télécommunications. Le rapport sur l'évaluation du Guide d'administration des télécommunications ne précisait cependant pas la mesure dans laquelle les ministères se conformaient réellement aux politiques et aux directives exposées dans le Guide et n'expliquait pas de façon satisfaisante les raisons de cette non-conformité. Il est essentiel d'effectuer une évaluation de ce genre pour garantir la mise en application et le respect des directives du Conseil du Trésor au sujet de l'administration des télécommunications.

10.22 Dans le cadre de ses procédés d'évaluation. Le Conseil du Trésor devrait surveiller l'observation par les ministères du Guide d'administration des télécommunications et en faire rapport.

10.23 Mise en application. Nous avons constaté qu'aucun des ministères étudiés n'avait évalué les répercussions de la mise en application du Guide d'administration des télécommunications du Conseil du Trésor sur les ressources et sur l'organisation ni élaboré de plans d'action satisfaisants.

10.24 Les ministères devraient évaluer les répercussions des directives et des lignes directrices du Conseil du Trésor sur leurs

opérations et établir des plans d'action appropriés pour mettre en application le Guide d'administration des télécommunications.

10.25 Planification. Les ministères n'avaient pas défini leurs besoins en ressources de télécommunications pour appuyer leurs programmes en élaborant des plans à brève et à longue échéance ayant des objectifs précis. Par exemple, les coûts de location de services et de matériel de télécommunications étaient budgétisés individuellement par les gestionnaires dans tous les ministères et n'étaient pas rassemblés pour une étude dans un plan de télécommunications particulier à court et à long terme.

10.26 Co-ordination. Les coordonnateurs des télécommunications des ministères, désignés afin de coordonner la planification, l'acquisition, l'utilisation et l'évaluation des services de télécommunications, n'avaient pas reçu des responsabilités et des pouvoirs bien définis leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions.

10.27 Rapports. On n'avait pas déterminé à quel niveau devaient s'adresser les rapports internes ni élaboré les systèmes de comptabilité de prix de revient y afférents. Par conséquent, les coûts étaient mal connus et peu visibles. Ceci empêchait les ministères de juger de leur efficacité dans la gestion et le contrôle de leurs ressources en télécommunications. Par exemple, il n'y avait pas de rapports ministériels complets comparant les coûts prévus aux coûts réels à l'échelle du ministère. En outre, les gestionnaires ne disposaient pas de renseignements utiles sur le coût unitaire. Dans les rapports internes, les coûts des services de télécommunications étaient souvent présentés sous forme de somme globale ou groupés avec d'autres catégories de dépenses. Les rapports annuels présentés au Conseil du Trésor étaient souvent inadéquats ou incomplets parce que les renseignements sur les systèmes et les coûts ne pouvaient être facilement vérifiés ou assemblés à partir des dossiers du ministère.

10.28 Surveillance et évaluation. On n'avait pas déterminé quels renseignements étaient nécessaires aux gestionnaires pour surveiller et évaluer l'acquisition et l'utilisation des services et des installations de télécommunications afin d'assurer l'efficience et la rentabilité. Il n'existait aucune mesure ou indicateur de performance, de profils d'usagers, de rapports sur les exceptions ou sur la planification.

10.29 Contrôle des services téléphoniques. En 1977-1978, le ministère des Communications signalait qu'environ 135,000 appareils téléphoniques étaient utilisés au gouvernement, dont 83,000 dans la région de la Capitale nationale. Ces chiffres ne tiennent pas compte des services téléphoniques assurés au moyen de standards (PBX) ni des appareils de transmission des données utilisés en informatique. Pour cette période, on signalait que la section "coût du téléphone" des frais de télécommunications du gouvernement s'élevait à $93 millions.

10.30 En 1978-1979, il y avait 18,000 appareils téléphoniques dans les sept ministères à l'étude, avec un rapport de 8,000 lignes

principales pour 10,000 postes secondaires, utilisés par 20,500 personnes dans la région de la Capitale nationale. Selon notre vérification des sept ministères nous avons estimé que le coût moyen annuel par appareil téléphonique pour le gouvernement s'établissait à au moins $465. D'après notre analyse, les principaux éléments du coût étaient les suivants:

Frais de téléphone

1978-1979

Fournisseur	Coût	Coût par appareil
Commercial:		
Location de matériel	$ 4,313,000	$ 240
Frais d'installation	353,000	20
Appels interurbains commerciaux	329,000	18
	$ 4,995,000	$ 278
Agence des télécommunications gouvernementales (frais du réseau intérurbain)	3,370,000	187
	$ 8,365,000	$ 465

10.31 Les ministères et les organismes ont le choix d'obtenir leurs services d'appels interurbains et de transmission de données soit de l'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG) du ministère des Communications, soit directement des réseaux commerciaux. Le Guide d'administration des télécommunications souligne l'importance de faire un bon choix de services de télécommunications en prenant en considération toutes les solutions possibles par rapport aux exigences des programmes des ministères et en tenant compte des considérations d'ordre économique. Dans les ministères vérifiés, nous avons constaté qu'on n'avait pas évalué les installations interurbaines de téléphone afin de déterminer si les services fournis étaient les plus économiques. Ces installations étaient obtenues de l'ATG sans étude des solutions de rechange.

10.32 En février 1978, le Conseil du Trésor publiait les Pratiques administratives de télécommunications concernant les services téléphoniques locaux qui régissent l'acquisition de matériel téléphonique et établissent un coût normalisé. Cependant, ces pratiques n'ont pas encore été complètement mises en application. En particulier, dans la région de la Capitale nationale, où les coûts de location du matériel téléphonique pour les 18,000 appareils s'élevaient à $4.3 millions, les coûts dans les ministères examinés dépassaient d'environ $440,000 le coût normalisé pour la location de matériel.

10.33 Le processus de contrôle financier quant à l'acquisition de services téléphoniques n'était pas suffisamment défini par écrit. En

outre, il y avait des lacunes dans les procédés de vérification. Par exemple, les demandes d'installation de services téléphoniques n'étaient pas toujours conciliées aux factures, on ne demandait pas toujours la ventilation des factures de l'ATG et les appels interurbains commerciaux n'étaient pas vérifiés systématiquement.

10.34 Sécurité, Les ministères n'avaient pas de rapports d'évaluation à jour sur la sécurité des télécommunications et aucune étude d'envergure gouvernementale n'avait été entreprise afin de déterminer les risques d'atteinte à la sécurité en matière de télécommunications.

10.35 Les ministères et les organismes devraient mettre au point des contrôles de gestion et des contrôles financiers afin de s'assurer que les services, le matériel et le besoin de personnel de télécommunications soient planifiés et contrôlés en conformité avec les politiques, les directives et les lignes directrices établies par le Conseil du Trésor.

10.36 Normes de service. Notre vérification a révélé que le ministère des Communications, à part d'avoir préparé l'ébauche des "Pratiques concernant les services téléphoniques locaux" publiées par le Conseil du Trésor, définissant les niveaux de services acceptables et précisant un niveau de services minimal, à un coût donné, pour les services téléphoniques locaux et les inscriptions dans les annuaires téléphoniques, n'a élaboré aucune norme pour les services de télécommunications que l'Agence des télécommunications gouvernementales offre aux ministères et organismes. Le Guide de l'administration des télécommunications stipule que le ministère des Communications doit mettre au point des normes pour les services téléphoniques locaux partagés et personnalisés et de transmission de données qu'il fournit aux ministères et organismes.

10.37 Le ministère des Communications devrait élaborer et soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor des normes de service qui amélioreraient la rentabilité des services de télécommunications.

10.38 Le ministère des Communications nous a informé qu'en conformité avec le Guide d'administration des télécommunications, le MDC a pris des mesures visant à développer des normes de service en consultation avec le Comité Consultatif des Télécommunications, pour fins d'approbation par le Conseil du Trésor.

10.39 Principes de répartition des coûts et d'établissement des prix. Nous avons découvert que les procédés de répartition des coûts et les principes d'établissement des prix de l'ATG, aux fins de récupérer les coûts auprès des ministères, n'avaient pas été soumis à l'approbation du Conseil du Trésor par le ministère des Communications.

10.40 Les coûts des services partagés n'étaient pas répartis entre les ministères sur une base d'utilisation réelle. À l'heure actuelle, l'Agence des télécommunications gouvernementales répartit les coûts du service téléphonique partagé selon un pourcentage d'utilisation,

négocié ou établi par échantillonnage, basé sur les données d'utilisation. Non seulement cette méthode est-elle peu sûre, mais elle est complexe, fragmentaire et manque souvent d'uniformité, entraînant ainsi, pour les ministères, des frais que l'ATG ne peut justifier. Par conséquent, les gestionnaires des ministères ne disposent d'aucun renseignement sur les coûts ni de données d'utilisation qui puissent les encourager à rechercher des économies en étudiant les diverses options disponibles. De leur côté, les ministères ont été incapables de déterminer de façon satisfaisante si les frais de l'ATG étaient raisonnables et répartis équitablement compte tenu des services rendus.

10.41 L'ATG a reconnu la nécessité d'améliorer ces méthodes et travaille actuellement, de concert avec le Comité consultatif des télécommunications du gouvernement, à l'élaboration et à la mise sur pied de principes acceptables de répartition des coûts et d'établissement des prix qui seront présentés au Conseil du Trésor à l'automne de 1979.

10.42 Identification des coûts. Nous avons constaté que les systèmes comptables utilisés par les ministères pour classifier et identifier les coûts des télécommunications n'étaient pas uniformes d'un ministère à l'autre ni dans l'ensemble du gouvernement et n'avaient pas une structure susceptible de fournir les renseignements nécessaires pour planifier, administrer et contrôler les ressources et les coûts.

10.43 Au cours des quatre dernières années, le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris des mesures en vue de réviser le système de classification et de codage. Le Secrétariat du Conseil du Trésor signalait qu'il avait déjà entrepris, avec la collaboration du Bureau du contrôleur général, de réviser la classification des opérations financières afin que les coûts des télécommunications puissent être visibles et fassent l'objet de rapports uniformes dans l'ensemble du gouvernement.

10.44 Contrôle de 1'utilisation des codes d'appel donnant accès au réseau interurbain de 1'état. Les fonctionnaires autorisés obtiennent de l'ATG des codes d'accès au réseau interurbain par l'entremise de leurs ministères. Ces codes sont semblables aux cartes de crédit de téléphone et permettent aux détenteurs qui appellent de l'extérieur du réseau gouvernemental d'utiliser ce réseau. Les renseignements au sujet des appels effectués ne sont pas automatiquement fournis aux ministères, mais peuvent être obtenus de l'ATG, sur demande, moyennant certains frais. À cause de la difficulté et du coût du repérage et de la vérification des appels en vertu du système actuel, les ministères à l'étude n'avaient pas demandé de comptes rendus détaillés à l'ATG.

10.45 L'Agence des télécommunications gouvernementales estimait qu'en 1979 il y avait 4,975 codes d'accès pour appels interurbains. Les coûts imputés aux ministères, en 1978-1979, pour les appels faits avec ces codes étaient:

Codes

	d'appel	Montant
Région de la Capitale nationale	1,475	$ 5,121,275
Régions (nombre estimatif de codes utilisés)	3,500	2,252,707
	4,975	7,373,982

10.46 En 1979, l'ATG a remis aux ministères et organismes 17,000 fiches de renseignements téléphoniques comportant des instructions sur l'utilisation des codes pour appels interurbains. L'émission de ces fiches et l'autorisation des codes pour appels interurbains est la responsabilité des ministères. Le nombre effectif de personnes utilisant les codes pour appels interurbains n'est pas connu. En outre, le nombre d'utilisateurs autorisés n'est pas connu et, par conséquent, il est impossible de déterminer le coût par utilisateur autorisé.

10.47 Nous avons constaté que les contrôles sur l'utilisation des codes pour appels interurbains dans les ministères étudiés étaient inadéquats.

10.48 Le 16 juillet 1979, dans une tentative visant à resserrer le contrôle de l'utilisation des codes d'appel donnant accès au réseau interurbain, l'ATG a annulé tous les codes existants et les a remplacés par quatre nouvelles catégories de codes avec mécanismes de protection incorporés, afin de rétablir l'aspect confidentiel du système de codes pour appels interurbains. L'ATG a reconnu que le nouveau système de codes n'empêche pas nécessairement les abus et elle a déclarée qu'elle évaluerait la qualité du système à l'automne de 1979.

10.49 L'Agence des télécommunications gouvernementales devrait effectuer une étude de faisabilité sur ce que pourrait coûter le genre de contrôles administratifs qui pourraient être mis sur pied pour aider les ministères et organismes à contrôler l'utilisation des codes d'accès au réseau téléphonique interurbain.

10.50 Le ministère des communications nous a informé que l'Agence des Télécommunications gouvernementales entreprendra une étude des coûts de faisabilité des contrôles administratifs tel que recommandé par le Vérificateur général.

10.51 Contrôle des appels interurbains commerciaux. En 1977-1978, le coût pour le gouvernement des appels interurbains ou de la composition directe par les réseaux téléphoniques commerciaux s'élevait à environ $17 millions, soit une augmentation de $3 millions par rapport à l'année précédente. Certains de ces appels ont été faits par des fonctionnaires alors que d'autres ont été acceptés du public en conformité avec certaines politiques gouvernementales. Comme solution de rechange à l'acceptation des appels provenant du public, les ministères ont loué des circuits spéciaux à l'intention du public.

10.52 À l'heure actuelle, ni les ministères ni le gouvernement ne connaissent exactement les coûts des appels des fonctionnaires, le but des services interurbains et la location des circuits à l'usage du public.

10.53 De plus amples renseignements sur l'utilisation des communications interurbaines commerciales contribueraient à une gestion plus efficace du réseau interurbain de l'État. Les ministères et organismes pourraient alors déterminer l'envergure des appels interurbains commerciaux parallèles et les économies qu'ils pourraient réaliser en utilisant les installations offertes par l'ATG.

10.54 Les ministères devraient identifier et surveiller le coût des appels interurbains commerciaux faits par les employés, des appels acceptés du public et de l'utilisation des circuits loués à l'intention du public afin de pouvoir analyser systématiquement et faire rapport sur le coût et la prestation de ces services.

10.55 Contrôle des contrats pour les services de télécommunications. L'article 21 du Règlement sur les marchés de l'État permet aux ministères et organismes de conclure et de modifier des contrats pour des services de télécommunications, peu importe leur coût, dans la mesure où les taux sont conformes aux tarifs normaux et où le contrat n'entraîne pas le paiement de frais d'installation ou d'établissement négociés dépassant $100,000.

10.56 Les ministères et les organismes louent la plus grande partie du matériel et des circuits de télécommunications et les frais d'installation sont habituellement en dessous du plafond stipulé par le Conseil du Trésor. De fait, les ministères disposent ainsi de pouvoirs illimités pour conclure d'importants contrats de matériel et de circuits. Ainsi, les ministères engagent des dépenses toujours croissantes pour les télécommunications sans disposer d'un plan détaillé et approuvé des systèmes finals désirés.

10.57 D'après les dépenses de 1977-1978, on voit bien qu'il est important de mettre au point des contrôles appropriés. En effet, les services de téléphone, de téléscripteur et les autres services auxiliaires, représentant 57 pour cent ou $157 millions des $275 millions qu'ont coûté les télécommunications au gouvernement, ont été obtenus en vertu de cet article du Règlement.

10.58 Le Conseil du Trésor devrait examiner l'approvisionnement des services de télécommunications en vertu du Règlement sur les marchés de l'État, dans le but de fixer et de définir les limites de contrôle que les ministères et organismes devraient viser afin d'assurer un contrôle sur les propositions importantes en matière de télécommunications.

11

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	11.1	243
Organisation du Bureau	11.3	243
Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics	11.16	248
Opérations de vérification	11.18	248
Vérification des organismes internationaux	11.23	249
Rapport présenté au Comité des commissaires aux comptes	11.26	250
Réalisations en collaboration avec d'autres organismes		
Conférence du centenaire du Bureau	11.36	252
Conférence des vérificateurs législatifs	11.38	253
Fondation canadienne de la vérification intégrée	11.39	254
Programme de permutation des cadres pour 1979	11.46	255
Ressources du Bureau		
Ressources humaines	11.47	255
Langues officielles	11.52	258
Prévisions et dépenses	11.53	258
Pièces		
11.1 Organigramme		245
11.2 Prévisions et dépenses		257

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Introduction

11.1 Les responsabilités du Vérificateur général sont énoncées dans la Loi de 1977 sur le vérificateur général, reproduite à l'annexe A du présent Rapport. Quatre articles de la Loi expliquent en détail la responsabilité qu'a le Vérificateur général de faire rapport au Parlement:

-L'article 6 exige du Vérificateur général qu'il exprime une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada.

-L'article 7 exige du Vérificateur général qu'il prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel dans lequel il signale "tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes", notamment les cas où les deniers publics ont été dépensés sans égard à l'économie, à l'efficience ou à l'efficacité.

-L'article 8 autorise le Vérificateur général à présenter un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son Rapport annuel.

-L'article 11 permet au Vérificateur général de faire enquête sur diverses questions, à la demande du Gouverneur en conseil, et de dresser un rapport à ce titre. En vertu de cet article de la loi, le Bureau de la vérification poursuit son examen du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole, dont il est fait mention au chapitre 19 du présent Rapport.

11.2 Le Vérificateur général est également tenu d'exprimer une opinion à l'égard des Comptes de 34 sociétés de la Couronne qui sont des corporations de mandataire et des corporations de propriétaire, conformément à l'article 77 de la Loi sur l'administration financière, et des comptes de 50 sociétés de la Couronne qui sont des corporations de département et d'autres entités, y compris les comptes des administrations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de leurs organismes. Il exprime également une opinion sur les Comptes des Nations Unies et de plusieurs de ses organismes ainsi que de ses organisations affiliées.

Organisation du Bureau

11.3 Notre Rapport de 1978 reproduisait le plan révisé de l'organisation que l'entrée en vigueur de la Loi sur le vérificateur général avait, en grande partie, rendu possible. Le chapitre 11 du même Rapport proposait, sous la forme de la vérification intégrée, les grandes lignes d'une nouvelle méthode d'exécution de nos travaux pour le compte du Parlement. Le Comité permanent des comptes publics a, dans son deuxième rapport présenté au Parlement et daté du 23 mars

1979, approuvé ce changement fondamental de notre méthode. Par suite de cette approbation, le Bureau a annoncé, en mai 1979, d'autres modifications importantes à sa structure. Le nouvel organigramme met en place le leadership et l'autorité administrative nécessaires pour répondre aux exigences imposées par les nouveaux principes de la méthodologie de la vérification intégrée qui progresse constamment. La pièce 11.1 présente l'organigramme révisé.

11.4 La création de six directions générales constitue l'un des principaux aspects du nouvel organigramme. Chacune de ces directions générales est dirigée par un ou plusieurs sous-vérificateurs généraux. Le premier sous-vérificateur général n'est rattaché à aucune direction, mais assume la responsabilité, le cas échéant, d'agir au nom et pour le compte du Vérificateur général. La Direction générale des ministères et organismes, la Direction générale des sociétés, la Direction générale de l'évaluation des contrôles et la Direction générale de la planification, des rapports et des normes sont chargées des opérations de vérification et comprennent un ou plusieurs groupes, chacun étant dirigé par un vérificateur général adjoint. L'augmentation du nombre de cadres supérieurs nommés à des postes de sous-vérificateur général et de vérificateur général adjoint vise principalement à faciliter la communication sur des questions de vérification avec les sous-chefs des ministères et des organismes et les cadres supérieurs des sociétés de la Couronne, en fixant cette communication à un niveau hiérarchique approprié. Deux directions générales de services ont été créées: la Direction générale des finances et de l'administration et la Direction générale des ressources humaines.

11.5 Le Conseil de direction, composé du Vérificateur général comme président et de sous-vérificateurs généraux, est chargé de la direction générale du Bureau. Le Comité de gestion, également présidé par le Vérificateur général, se compose des sous-vérificateurs généraux et des vérificateurs généraux adjoints. Le Comité coordonne les questions d'ordre professionnel et les programmes de vérification et participe au processus de prise de décisions du Vérificateur général et du Conseil de direction.

11.6 La Direction générale des ministères et des organismes a charge d'organiser et d'exécuter toutes les vérifications législatives, financières intégrées auprès des ministères et des organismes du gouvernement. La planification des vérifications intégrées porte sur un cycle de cinq ans aux fins de la présentation des rapports.

11.7 La Direction générale des sociétés a charge d'organiser et de mener les vérifications intégrées d'un nombre déterminé de sociétés de la couronne à l'égard desquelles le Bureau de la vérification assume une responsabilité de vérification; elle assure également la liaison avec la direction et les vérificateurs d'autres sociétés de la Couronne.

Pièce 11.1 non disponible (Voir le Rapport annuel)

11.8 La Direction générale de l'évaluation des contrôles, qui englobe une gamme variée de disciplines, assure un soutien aux équipes de vérification par l'intermédiaire de spécialistes et effectue des examens de contrôle de la qualité des travaux de vérification réalisés dans des secteurs spécialisés. Elle exécute également des vérifications dans le domaine des contrôles financiers, des contrôles de gestion et des contrôles informatiques dans l'ensemble du gouvernement. Le chapitre 9, traitant de la vérification des coûts affectant la paye, est un exemple d'une question touchant l'ensemble du gouvernement.

11.9 La Direction générale de la planification, des rapports et des normes participe à un grand nombre d'activités professionnelles de soutien et de consultation, chacune d'elles étant essentielle aux opérations de vérification. Elle assume l'importante responsabilité de coordonner l'élaboration du Rapport annuel présenté à la Chambre des communes et d'entretenir des relations suivies avec le Comité permanent des comptes publics, avec les députés, avec les organismes centraux du gouvernement et avec les conseillers juridiques du Bureau.

11.10 Le Groupe des états financiers, des normes comptables et de vérification coordonne l'examen des comptes et des états financiers du gouvernement du Canada et recommande au Vérificateur général quel genre d'opinion il doit émettre sur les principaux états financiers compris dans les Comptes publics. Il donne au Vérificateur général des conseils sur les principes et les méthodes comptables devant s'appliquer aux comptes et aux états financiers du Canada et sur les changements de principes et de pratiques que le gouvernement et l'Institut canadien des comptables agrées proposent à l'occasion. Le groupe a également pour tâche d'élaborer et de tenir à jour des normes et des procédés modernes de vérification, d'effectuer des travaux de recherche dans les domaines de la comptabilité et de la vérification, d'assurer un service de consultation à l'intention du personnel, et d'établir et de tenir à jour les manuels et les guides de vérification du Bureau.

11.11 Le Groupe de la planification des programmes coordonne à la fois l'élaboration des plans de vérification du Bureau et la répartition des employés professionnels entre les diverses directions générales. Le Groupe du perfectionnement est chargé de la formation et du perfectionnement des employés professionnels. Le Groupe des renseignements financiers destinés au Parlement a pour tâche de coordonner l'étude des renseignements destinés au Parlement, étude qui porte sur l'ensemble de l'administration fédérale, et d'élaborer une méthodologie de vérification connexe. Il exécute également des vérifications intégrées législatives et financières du Parlement et des organismes centraux du gouvernement.

11.12 Les Directions générales des ressources humaines et des finances et de l'administration assurent les divers services de soutien et les contrôles nécessaires pour doter et desservir le secteur professionnel.

11.13 Le Vérificateur général a à sa disposition trois groupes de

conseillers. Chaque groupe est formé de professionnels éminents provenant de cabinets importants d'experts-comptables et de conseillers en gestion. Le Groupe des conseillers principaux conseille le Vérificateur général quant à l'utilisation de la vérification intégrée, notamment en ce qui concerne l'application de la vérification intégrée aux sociétés d'État. Voici les membres du groupe:

-M. Kenneth G. Belbeck, C.M.C.,
président du cabinet Stevenson & Kellogg

-M. Warren Chippindale, C.A.,
président et associé directeur général du cabinet Coopers & Lybrand

-M. Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.,
associé principal des cabinets Peat, Marwick Mitchell & Co. et Peat, Marwick and Partners

-M. Kenneth S. Gunning, F.C.A.,
associé directeur du cabinet Thorne Riddell & Co.

-M. Richard Mineau, C.M.C.,
associé directeur général du cabinet Price Waterhouse Associates

-M. Robert M. Rennie, C.A.,
président et directeur général du cabinet Touche Ross & Cie

-M. Jack M. Smith, C.M.C.,
président du cabinet Woods, Gordon & Co.

11.14 Le Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et dé vérification publiques est composé d'universitaires et de cadres de cabinets d'experts-comptables et de conseillers en gestion. Le Comité donne au Vérificateur général des conseils sur des questions complexes de comptabilité, de vérification et de rapport. Voici les membres du Comité consultatif:

-M.N. Glenn Ross, F.C.A., (président)
du cabinet Coopers & Lybrand

-M. Rodney J. Anderson, F.C.A.,
du cabinet Clarkson, Gordon & Co.

-M. Alan J. Dilworth, F.C.A.,
du cabinet Touche Ross & Cie

-M. Edward W. Netten, C.A.,
du cabinet Price Waterhouse Associates

-M. Ronald B. Robinson, C.M.C.,
du cabinet Stevenson & Kellogg

-M.L.S. Rosen, F.C.A.,
professeur à l'Université York

-M. Ruben J. Rosen, C.A.,
du cabinet Touche Ross & Cie

-M. W. Ross Walker, F.C.A.,
du cabinet Peat, Marwick, Mitchell & Co.

11.15 Trois conseillers principaux auprès du Vérificateur général possédait chacun une vaste expérience dans le travail du Bureau, donnent des conseils sur des questions complexes d'ordre professionnel qui leur sont soumises et exécutent des tâches qui font appel à leur expertise. Il s'agit des personnes suivantes:

-M.W.A. Bradshaw, F.C.A.,
associé du cabinet Touche Ross & Cie

-M.R.O. Moore, F.C.A.,
associé retraité du cabinet Woods, Gordon & Co.

-M.N. Glenn Ross, F.C.A.,
associé du cabinet Coopers & Lybrand

Collaboration aux travaux du Comité permanent des comptes publics

11.16 Les cadres supérieurs du Bureau sont présents à toutes les réunions du Comité permanent des comptes publics afin de fournir des explications à la Chambre des communes, en ce qui a trait aux questions de vérification soulevées dans le Rapport annuel du Vérificateur général. Le Bureau collabore également avec le sous-comité du programme et de la procédure lorsqu'il s'agit de planifier le calendrier du Comité en vue de l'étude du Rapport annuel.

11.17 L'an dernier, le Comité a terminé son étude du Rapport annuel de 1977 et a examiné les Comptes publics du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 1978, de même qu'un certain nombre de domaines du Rapport annuel de 1978. Les recommandations du Comité étaient formulées dans ses trois Rapports présentés à la Chambre des communes et sont reproduits à l'annexe D.

Opérations de vérification

11.18 Le chapitre 2 décrit la mise au point, les objectifs et la méthodologie de la vérification à effectuer en vertu du mandat élargi prévu par la Loi sur le vérificateur général. Les chapitres 3 à 7 font état des résultats et des questions de vérification en suspens découlant du travail effectué au cours des cinq dernières années par le Bureau, dans plusieurs secteurs de la gestion financière et générale de l'ensemble de l'administration fédérale. Les six vérifications dont fait état la partie 2 de notre Rapport de 1978 représentent des travaux préliminaires en vérification intégrée; les vérifications intégrées dont rendent compte les chapitres 12 à 17 du présent Rapport portent sur les résultats, les observations et les recommandations découlant des six vérifications intégrées exécutées l'année dernière.

11.19 La Direction générale des sociétés a entrepris, avec la pleine et entière collaboration de sept sociétés de la Couronne, dont deux sont vérifiées par des cabinets privés, de mettre au point un système de vérification intégrée des organismes de la Couronne. Les vérifications de ces sociétés serviront de "vérifications expérimentales" pour la mise au point de normes de vérification et de rapport en ce qui concerne les sociétés de la Couronne. Le chapitre 18 contient des listes de toutes les sociétés de la Couronne et autres entités examinées par le Vérificateur général ainsi que les réserves et autres questions figurant dans ses rapports sur ces entités.

11.20 Les chapitres 9 et 10 rendent compte des résultats de deux études visant l'ensemble du gouvernement, soit celles de la gestion du coût affectant la paye et de la gestion des télécommunications.

11.21 Le chapitre 19 expose les observations formulées, en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, au sujet des irrégularités constatées au cours des examens effectués par le Bureau de la vérification et d'autres questions qui, de l'avis du Vérificateur général, doivent être portées à l'attention de la Chambre des communes. Le chapitre 19 renferme également des observations sur des sujets précis, traités dans les Rapports d'années antérieures, qui sont suffisamment importants pour être signalés à nouveau à la Chambre des communes. Ces observations découlent de notre suivi et de notre surveillance des mesures prises pour corriger les lacunes relevées antérieurement.

11.22 L'opinion du Vérificateur général au sujet des principaux états financiers du gouvernement du Canada et ses observations à leur endroit figurent dans le Volume 1 des Comptes publics.

Vérification des organismes internationaux

11.23 L'an dernier, le Bureau a joué un rôle important dans la vérification des comptes des Nations Unies et des organisations qui lui sont affiliées ainsi que de l'Organisation de l'aviation civile internationale et du Fonds monétaire international. Nous avons également participé aux travaux de plusieurs organismes internationaux de vérification.

11.24 Le Vérificateur général du Canada est l'un des trois membres, en plus d'être le président actuel, du Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies, dont les membres sont nommés par l'Assemblée générale. Les autres membres sont les vérificateurs généraux du Bangladesh et du Ghana. Les travaux prévus par le Comité des commissaires sont confiés à un Comité des opérations de vérification formé de trois directeurs à plein temps de la vérification externe, représentant chaque état membre, et d'un directeur général de la vérification externe qui assume la présidence du Comité. M.G. Peter Wilson, vérificateur général adjoint, est directeur général et président du Comité et Mlle Bonnie P. Miller, un des directeurs principaux de notre Bureau, est directrice de la vérification externe pour le Canada. Seize autres membres de notre

Bureau ont participé aux travaux de vérification en 1978, lesquels comportaient des affectations à New York, Vienne, Santiago, Lima, Port of Spain, Caracas et Bangkok.

11.25 Le Canada a été l'un des trois premiers membres du Comité des commissaires aux comptes; il est demeuré membre de juin 1945 à juin 1956, puis de juillet 1968 jusqu'à maintenant. Le Canada a joué un rôle de premier plan dans l'adoption des techniques modernes de vérification et dans la réalisation de modifications organisationnelles, y compris la création du Comité des opérations de vérification en 1976. Ce Comité a permis aux commissaires de s'acquitter plus efficacement de leurs multiples responsabilités communes. Le Canada se retirera, en juin 1980, du Comité des commissaires aux comptes.

11.26 Rapport présenté au Comité des commissaires aux comptes. Par suite de la décision du Canada de ne pas accepter d'être réélu au Comité des commissaires aux comptes, le Vérificateur général du Canada, avec l'assentiment des deux autres commissaires, a demandé qu'une étude de la structure et des méthodes professionnelles du Comité soit effectuée. Cette étude a été entreprise par deux experts-conseils canadiens, M. N. Glenn Ross, F.C.A., du cabinet Coopers & Lybrand et M. L. Denis Desautels, C.A., du cabinet Clarkson Gordon & Co., qui avaient également effectué, en 1976, une étude sur le rôle et les responsabilités professionnelles du Canada à titre de commissaire aux comptes.

11.27 Le rapport des experts-conseils proposait ce qui suit:

-le Comité des commissaires aux comptes devrait fonctionner de la même façon qu'un comité de vérification et il faudrait augmenter le nombre de ses membres afin qu'il soit plus représentatif de la composition des Nations Unies;

-il faudrait créer un poste de vérificateur général dont le titulaire serait nommé par l'Assemblée générale, sur recommandation du Comité des commissaires aux comptes, et aurait charge de diriger les travaux de vérification conformément à un plan de vérification approuvé par le Comité des commissaires aux comptes. Le vérificateur général remplacerait le Comité des opérations de vérification qui exécute actuellement les vérifications au nom des commissaires; et

-le vérificateur général serait responsable du choix du personnel de la vérification en veillant à ce que les candidats possèdent la compétence et l'expérience professionnelles requises et à ce qu'ils constituent une représentation appropriée des diverses régions du monde. À l'heure actuelle, la plupart des vérificateurs proviennent des bureaux des trois commissaires aux comptes.

11.28 Ces changements ont été proposés dans les buts suivants:

-assurer une certaine permanence de l'effectif et une certaine continuité dans l'exécution des travaux de vérification des Nations Unies tout en permettant aux états membres de participer davantage aux

activités du Comité des commissaires aux Comptes;

-permettre à la fonction de vérification de s'adapter plus facilement à la complexité, à la décentralisation et à l'interdépendance toujours plus grandes des activités des Nations Unies ainsi qu'à la complexité croissante des comptes de cet organisme;

-tirer profit des techniques modernes de vérification; et

-améliorer les techniques et les normes de vérification des états membres par une participation de ces derniers à la vérification des Nations Unies.

11.29 Le Comité des commissaires aux comptes a étudié le rapport des experts-conseils au cours de sa réunion du mois de juin 1979. Il a alors été décidé que la mise en oeuvre des recommandations visant la réorganisation du Comité devait se faire avec l'accord des délégations auprès des Nations Unies et que le Canada assumerait la direction du projet. Au cours de la présente session de l'assemblée générale, le représentant permanent du Canada, l'ambassadeur W.H. Barton, a déposé un document fondé sur le rapport des experts-conseils. Ce document a suscité de nombreuses discussions et l'Assemblée générale a décidé, depuis lors, de solliciter l'avis d'autres experts avant de soumettre à nouveau la question lors d'une autre session.

11.30 Le Vérificateur général du Canada est le vérificateur externe de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), une institution spécialisée des Nations Unies dont le siège social est à Montréal. Le rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 décembre 1978, qui a été soumis à l'assemblée de l'OACI en mai 1979, présentait les grandes lignes de l'étude de la gestion et du contrôle financiers effectuée au cours de l'année précédente. La vérification de l'OACI est exécutée par le personnel de notre bureau régional de Montréal sous la direction générale de M.G. Peter Wilson, qui est aussi le vérificateur externe des ententes conjointes de financement de l'OACI conclues avec le Danemark et l'Islande.

11.31 Le Canada, a nouveau, a été membre du Comité de vérification externe du Fonds monétaire international; les autres pays membres étaient l'Islande et le Sri Lanka. M. Harold E. Hayes, un des directeurs principaux de notre Bureau, a agi, au cours des mois de mai et juin de cette année, comme président de ce Comité au siège social du Fonds monétaire international à Washington (D.C.).

11.32 Certains cadres supérieurs de notre Bureau ont participé à plusieurs activités internationales. Le Vérificateur général dirigeait la délégation canadienne lors de la dixième conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth qui a eu lieu à Londres (Angleterre) en octobre 1978. La délégation comprenait également MM. R.M. Dubois et G.P. Wilson, vérificateurs généraux adjoints, et M. H.E. McCandless, directeur principal des Rapports et des Communications.

11.33 Le Groupe des vérificateurs externes des Nations Unies, des

Institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique a tenu, en octobre 1979, leur 21e session régulière au bureau de l'Organisation des Nations Unies à Genève (Suisse). Le Vérificateur général, M. J.J. Macdonell, et l'un des vérificateurs généraux adjoints, M. L.D. Desautels, représentaient le Canada. M. Wilson et Mlle Miller y ont participé en qualité de membres du Comité des opérations de vérification du Comité des Commissaires aux comptes des Nations Unies.

11.34 Le premier sous-vérificateur général, M. Rhéal Chatelain, a représenté le Vérificateur général à la réunion annuelle du conseil de direction de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) qui a eu lieu à Nairobi, au Kenya, au mois de juin 1979.

11.35 À l'heure actuelle, M. Wilson est membre du "International Governmental and Public Affairs Committee" de "l'Institute of Internal Auditors" et préside le sous-comité sur les relations internationales.

Réalisations en collaboration avec d'autres organismes

11.36 Conférence du centenaire du Bureau. Les 7 et 8 décembre 1978 avait lieu la Conférence du centenaire du Bureau; celle-ci avait pour thème: "La vérification intégrée - Planification en vue du siècle II". Visant entre autres à commémorer les premiers 100 ans d'existence du Bureau, la conférence constituait également une occasion unique pour les 10 vérificateurs législatifs provinciaux et d'autres éminents invités et collègues internationaux de se réunir et de discuter de la vérification législative et du rôle des vérificateurs, des gestionnaires de la Fonction publique et des comités des comptes publics. L'orateur de la Chambre des communes, l'honorable James A. Jerome, a prononcé le discours d'ouverture. Les conférenciers étaient les suivants:

-l'honorable Elmer B. Staats,
contrôleur général des États-Unis

-l'honorable Alan A. MacNaughton,
ancien orateur de la Chambre des communes et
ancien président du Comité permanent des comptes publics

-le très honorable Edward D.L. du Cann,
président du "Select Committee on Public Accounts", de la Chambre des communes du Royaume-Uni

-M.A. Ronald Huntington,
président du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes

-M. Patrick Reid,
président du Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative de l'Ontario

-M. Sylvain Cloutier,

sous-ministre des Transports

-M. Marshall A. Cohen,
sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources

-M. Harry G. Rogers,
Contrôleur général du Canada

-M.D.W. Rogers,
vérificateur général de l'Alberta

-M.F. Norman Scott,
vérificateur provincial de l'Ontario

11.37 Les questions à l'ordre du jour pendant ces deux journées ont été les suivantes: vérification des Comptes publics - revue internationale; le rôle actuel et futur du Comité des comptes publics; la gestion des ressources et des fonds publics; élaboration d'une méthode de vérification intégrée; dossier de la vérification intégrée d'un ministère - Service des Douanes du Canada; dossier d'une étude d'envergure gouvernementale fondée sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé - vérification des dépenses d'immobilisations. Les délibérations de la Conférence ont été transcrites, distribuées aux participants et mises à la disposition d'autres personnes dans l'espoir qu'elles pourraient apporter une contribution utile à la documentation sur la vérification dans le secteur public.

11.38 Conférence des vérificateurs législatifs. Les vérificateurs législatifs canadiens ont tenu leur septième conférence annuelle à Saint-Jean (Terre-Neuve), du 13 au 15 août 1979, afin de discuter de questions techniques et d'autres questions d'intérêt commun. Environ 40 cadres supérieurs des bureaux de vérification fédéraux et provinciaux ont assisté à cette conférence. En outre, un certain nombre de présidents des divers comités des comptes publics étaient présents à titre d'observateurs et ont participé, le dernier jour de la conférence à une séance conjointe avec les vérificateurs. Au programme de la conférence on trouvait, entre autres, les sujets suivants: la vérification intégrée - élaboration de la méthodologie; la création de la Fondation canadienne de vérification intégrée pour le perfectionnement d'une méthodologie et la formation; les programmes de perfectionnement; la vérification intégrée - rapport du comité de coordination, aperçu général ayant trait à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité; les rapports financiers des gouvernements. Parmi les conférenciers invités, il y avait l'honorable A. Brian Peckford, premier ministre de Terre-Neuve, le professeur J.E. Nodgetts de l'Université de Toronto, membre de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert), et M. James D.N. Ford, vice-président de Hiram Walker-Gooderham & Worts Limited et conseiller financier auprès de la Commission Lambert.

11.39 Fondation canadienne de la vérification intégrée. Trois provinces, l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, ont maintenant adopté une loi sur la vérification qui renferme des

dispositions relatives à la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé analogues à celles contenues dans la Loi sur le vérificateur général. D'autres provinces étudient l'adoption de dispositions législatives de ce genre et plusieurs vérificateurs législatifs appliquent, depuis un bon nombre d'années, certains de ces principes dans l'exécution de leur travail.

11.40 Compte tenu de cette évolution, il semble raisonnable et économique que les 11 vérificateurs législatifs canadiens partagent leurs connaissances de la méthodologie de vérification intégrée, qui progresse constamment, ainsi que des programmes connexes de formation des employer.

11.41 Comme l'indique le paragraphe 11.38, ce sujet a été débattu lors de la septième conférence annuelle des vérificateurs législatifs du Canada, tenue en août dernier. Les participants à la conférence en sont venus à la conclusion que le groupe des vérificateurs législatifs devraient orienter leurs efforts vers la création d'un organisme national, à but non lucratif, consacré au perfectionnement d'une méthodologie et à la formation et conçu, dans une certaine mesure, à l'image de l'Association canadienne d'études fiscales.

11.42 La Fondation canadienne de vérification intégrée, organisme professionnel et autonome, sera créée afin que soient mises en commun la méthodologie et les activités du perfectionnement professionnel des vérificateurs externes et internes appartenant aux secteurs public et privé, et qui sont chargés d'appliquer les principes de la vérification intégrée aux comptes de leurs clients. Comme les cabinets de consultation en gestion possèdent des connaissances techniques particulières leur permettant d'effectuer des examens de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, les membres de cette profession contribueront et participeront également aux travaux de la Fondation.

11.43 Parmi ceux qui accordent un appui direct au projet de création de la Fondation, mentionnons les 11 vérificateurs législatifs canadiens, le Contrôleur général du Canada, ancien président international de "l'Institute of Internal Auditors", et les membres du Groupe des conseillers principaux, dont il est fait mention au paragraphe 11.13. Le Comité exécutif de l'Institut canadien des comptables agréés a également manifesté de l'intérêt à l'égard de la Fondation.

11.44 Les structures administratives et opérationnelles et les activités de la Fondation sont en train d'être définies. La Fondation est censée être constituée juridiquement au début de l'année 1980.

11.45 Il s'agit là de progrès stimulants. Les possibilités de la Fondation d'accroître l'efficacité des vérifications intégrées dans le secteur public et le secteur privé sont immenses. Elle possède peut-être également des possibilités importantes sur le plan international.

11.46 Programme de permutation des cadres pour 1979. Au mois de septembre 1979, 42 personnes choisies soigneusement parmi le personnel

de cabinets d'experts-comptables et d'experts-conseils dans tout le pays se sont jointes au Bureau pour participer à un programme intensif de vérification intégrée. Ce groupe est formé d'associés, de chefs de groupe et de conseillers. Tous nous sont prêtés en vertu du Programme de permutation des cadres de la Commission de la Fonction publique. Ce titre, notre objectif est de faire en sorte que ces professionnels passent deux années, intensives et bien structurées, auprès de notre Bureau et qu'ils participent aux activités de vérification intégrée dans le secteur public. Ces professionnels retourneront ensuite auprès de leurs cabinets dispersés à travers le Canada et constitueront alors un noyau de professionnels familiers avec la théorie et les méthodes de vérification intégrée et ayant acquis l'expérience de son utilisation dans le secteur public.

Ressources du Bureau

11.47 Ressources humaines. L'élaboration et l'adoption de la vérification intégrée ont modifié le profil de l'effectif du Bureau et ont créé un environnement exigeant le recours à des professionnels oeuvrant dans diverses disciplines et possédant une vaste gamme d'aptitudes. On a recruté des employés professionnels oeuvrant dans des domaines comme le génie, l'élaboration des systèmes, l'informatique et la gestion du personnel. En outre, de vastes programmes de formation en vérification intégrée ont été élaborés à l'intention de notre personnel et des autres professionnels associés aux travaux du Bureau.

11.48 Le 1er août 1979, le Bureau comptait, parmi son personnel à temps plein, 227 professionnels membres d'associations comptables reconnues. Vingt-huit autres professionnels possédaient d'autres qualifications et 93 stagiaires participaient à des programmes leur permettant d'obtenir des titres comptables.

11.49 Le tableau qui suit donne, à diverses dates, un profil de notre personnel à temps plein, à l'exclusion des personnes recrutées en vertu du Programme de permutation des cadres.

	1er août 1979	31 mars 1979	31 mars 1978
Directeurs principaux, y compris le groupe de la haute direction	37	26	24
Directeurs et gestionnaires	73	77	67
Surveillants et vérificateurs	146	145	136
Autre personnel de vérification	97	90	91
Services de soutien et services administratifs	150	150	140
	503	488	458

Région de la Capital nationale	402	386	360
Autres régions	101	102	98
	503	488	458

11.50 Le Bureau continue de faire largement appel aux services de professionnels du secteur privé, non seulement pour qu'ils prêtent main forte au personnel permanent, mais également pour se prévaloir des services de personnes possédant des connaissances et de l'expérience particulières dont le Bureau n'a pas constamment besoin. Au 1er août 1979, 25 personnes étaient associées au Bureau en vertu du Programme de permutation des cadres de la Commission de la Fonction publique et 224 autres l'étaient en vertu des contrats de services professionnels. Le 4 septembre 1979, 42 autres professionnels, collaborant au programme de perfectionnement de la vérification intégrée mentionné au paragraphe 11.46, sont venus augmenter le nombre de participants au Programme de permutation des cadres.

Pièce 11.2 non disponible (Voir le Rapport annuel)

11.51 Voici les membres du Bureau de la vérification qui ont pris leur retraite au cours de l'année: M. Victor A. Phillips, F.C.A., vérificateur général adjoint et ancien directeur général du Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services, comptait 27 ans de service dans la Fonction publique du Canada; M. Argadie Becker, B. Com., gestionnaire de la vérification au Bureau de Vancouver, comptait 30 ans de service dans la Fonction publique; M. Roy Sewell, C.A., gestionnaire de la vérification au Bureau d'Halifax, comptait 26 ans de service dans la Fonction publique; M. Roger M. Bain, C.A., surveillant de la vérification au Bureau de Vancouver, comptait 23 ans de service dans la Fonction publique; M. Herbert L. Ellacott, vérificateur comptait 35 ans de service dans la Fonction publique; M. Marion V. Ripley, R.I.A., vérificateur, comptait 21 ans de service dans la Fonction publique.

11.52 Langues officielles. Au cours de l'année, nous avons étudié les exigences linguistiques de nombreux postes dans le cadre de l'application du Programme des langues officielles du Bureau pour l'exercice 1979-1980. En conséquence, les exigences linguistiques de 287 postes ont été révisées, 26 employés ont subi l'Examen de connaissances linguistiques et 35 employés ont commencé à suivre des cours de langue à temps plein ou à temps partiel.

11.53 Prévisions et dépenses. La pièce 11.2 donne les prévisions et les dépenses du Bureau par activité et par article.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 2

MINISTÈRES, ORGANISMES ET SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Chapitre		Page
12.	AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	267
13.	COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS	329
14.	MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT	381
15.	MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE	441
16.	MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS	495
17.	MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES - ADMINISTRATION DES SERVICES	531
18.	OBSERVATIONS SUR LES ÉTATS FINANCIERS ET L'EXPLOITATION DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE ET D'AUTRES ENTITÉS	585
19.	AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION	607

12

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	12.1	267
Objectifs	12.2	267
Structure	12.4	267
Milieu de travail	12.12	269
Portée de la vérification	12.15	271
Sommaire des observations découlant de la vérification	12.21	272
Gestion financière	12.35	275
Rôle de la gestion financière	12.38	276
Planification financière	12.46	279
Contrôle des engagements	12.51	280
Contrôle des déboursés	12.54	280
Système de rapports financiers	12.55	281
Renseignements destinés au Parlement		
Budget des dépenses	12.60	282
Comptes publics du Canada	12.67	284
Marchés de fournitures et de services	12.70	284
Marchés de fournitures	12.72	284
Marchés de services	12.86	288
Direction générale des Programmes bilatéraux	12.92	290
Administration des projets	12.94	290
Planification et approbation des projets bilatéraux	12.99	291
Réalisation des projets	12.108	293
Évaluation de l'efficacité	12.117	295
Direction générale des Programmes multilatéraux	12.125	297
Direction générale des Programmes spéciaux	12.139	301
Gestion du coût affectant la paye	12.155	304
Vérification interne	12.168	306
Suivi sur les observations des années précédentes	12.185	309
Sommaire des recommandations et commentaires de l'Agence		310

	Paragraphe	Page
Pièces		
12.1Agence canadienne de développement internationa l'Organigramme sommaire	270	
12.2Agence canadienne de développement internationa l'Organisation de la direction générale du Contrôleur		277

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

12.1 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a été constituée en 1968 en vertu d'un décret du conseil pour succéder au Bureau de l'aide extérieure qui relevait du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Le président dirige l'Agence qui relève du ministre d'État chargé de l'Agence canadienne de développement international et du secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Objectifs

12.2 L'ACDI est chargée d'administrer le programme officiel d'aide du Canada aux pays en voie de développement. Son objectif a été présenté dans le Budget des dépenses de l'exercice se terminant le 31 mars 1979 de la façon suivante:

"Appuyer les efforts déployés par les pays en voie de développement pour favoriser leur croissance économique et l'évolution de leurs systèmes sociaux, de façon à répartir largement les bienfaits du développement parmi les habitants de ces pays, à améliorer la qualité de la vie et à rendre toutes les couches de leur population aptes a participer aux efforts nationaux de développement."

12.3 Politique d'aide au développement. Le cadre de la politique canadienne d'aide au développement des dernières années a été établi par la stratégie de coopération au développement international 1975-1980. L'un des principaux éléments de la stratégie est l'objectif fixé par l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de l'aide, c'est-à-dire 0.7 pour cent du produit national brut (PNB) des pays donateurs. Le gouvernement a approuvé cette mesure comme étant le but vers lequel s'orientera peu à peu le programme d'aide au développement. À l'heure actuelle, les déboursés faits par le Canada dans le domaine de l'aide représentent environ 0.49 pour cent du PNB.

Structure

12.4 L'Agence est composée, entre autres, de trois directions générales de programmes chargées de distribuer l'aide canadienne:

-la direction générale des Programmes bilatéraux;

-la direction générale des Programmes multilatéraux; et

-la direction générale des Programmes spéciaux.

12.5 La direction générale des Programmes bilatéraux accorde aux pays en voie de développement, dans quatre régions géographiques, une aide directe au développement économique, technique et social. Elle administre plus de 2,400 projets dont la valeur excède $3 milliards. Les projets bilatéraux sont divisés en 14 secteurs (par exemple,

l'agriculture, l'éducation, etc.) et en 146 sous-secteurs.

12.6 Les missions diplomatiques du Canada disposent de 104 années-personnes (50 de l'ACDI et 54 du ministère des Affaires extérieures) affectées à la supervision de la réalisation des projets d'aide de l'ACDI. Outre le personnel à temps plein, la direction générale des programmes bilatéraux bénéficie des services d'un grand nombre de personnes et de compagnies tant au Canada qu'à l'étranger.

12.7 La direction générale des programmes multilatéraux fournit, de concert avec d'autres pays, des fonds à des institutions internationales chargées d'apporter de l'aide aux pays en voie de développement. En 1977-1978, cette Direction générale a accordé de l'aide à plus de 50 organismes ou programmes individuels et à quatre institutions financières internationales.

12.8 La direction générale des programmes spéciaux accorde de l'aide aux organisations non gouvernementales canadiennes et internationales qui, à leur tour, apportent une aide directe aux pays en voie de développement. Ce programme a été mis sur pied en 1968 en vue d'aider les organisations non gouvernementales canadiennes, au moyen de subventions d'appoint, à accroître et a étendre leurs activités, sans toutefois entraver leur indépendance ou leur autonomie. L'ACDI accorde de l'aide à environ 250 organisations de ce genre. En vertu du programme de coopération industrielle, les activités de la Direction générale se sont multipliées et comprennent maintenant le soutien des entreprises industrielles canadiennes.

12.9 L'ACDI fait une distinction entre l'aide au développement en général, l'aide alimentaire et les secours internationaux d'urgence. Ces deux dernières formes d'aide peuvent être dirigées par l'une ou l'autre des trois méthodes de distribution.

12.10 Outre les trois directions générales de programmes, il existe cinq directions générales de soutien. Il s'agit des directions générales du Contrôleur, des Ressources, de la Politique, du Personnel et de l'Administration ainsi que des Communications. La pièce 12.1 présente un organigramme de l'Agence. Les directions générales de programmes et les directions générales du Contrôleur, des Ressources et de la Politique sont dirigées par des vice-présidents. Des directeurs généraux sont chargés des deux autres directions générales.

12.11 Données financières et autres. Les années-personnes et les ressources financières budgétaires et non budgétaires de l'Agence qui figurent dans le Budget des dépenses principal pour 1978-1979 sont résumées de la façon suivante:

Années-personnes pour 1978-1979		Dépenses budgétaires (en millions de dollars) 1978-1979	1977-1978
438	Aide bilatérale au développement	528.0	485.0

26	Aide multilatérale au développement	192.8	92.8
	Aide alimentaire	230.0	261.0
59	Aide spéciale au développement	63.9	55.2
	Secours internationaux d'urgence	5.0	2.0
446	Administration de l'Agence (comprend les directions générales de la Politique et des Ressources)	17.9	17.6
969		1,037.6	913.6

12.12 Le Canada fait partie de certains organismes internationaux dont l'objet est la coopération au développement. Ces organismes comprennent notamment le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Comité d'aide au développement (CAD) mis sur pied par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en vue de coordonner les efforts des pays donateurs. Le ministre des Finances représente le Canada au rang des gouverneurs de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement, de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque de développement des Caraïbes. Au sein de ces banques régionales, le Canada est également représenté par des directeurs administratifs permanents. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures représente le Canada au rang des gouverneurs du Fonds africain de développement.

Pièce 12.1 non disponible (Voir Rapport annuel)

12.13 L'ACDI est chargée de la gestion d'un programme vaste et complexe. Un bon nombre de facteurs nationaux et internationaux influent sur les activités de l'Agence qui n'a, sur ces derniers, que très peu ou pas de contrôle. Voici certains de ces facteurs:

-la situation sociale et économique des pays en voie de développement qui influence leur capacité d'absorber diverses formes d'aide;

-la disponibilité de gens compétents prêts à se rendre dans des pays en voie de développement;

-les activités d'autres pays donateurs et des institutions internationales; et

-les répercussions des objectifs précis d'autres ministères, tout particulièrement des ministères des Affaires extérieures, des Finances, de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture.

12.14 La fonction d'approvisionnement de l'Agence est assujettie

aux dispositions de la Loi sur l'administration financière et du Règlement sur les marchés de l'État. En outre, elle est touchée par les exigences suivantes:

-tous les contrats d'approvisionnement doivent être régis par les dispositions d'accords généraux conclus entre le Canada et le pays bénéficiaire et d'accords particuliers à chaque projet; et

-bien que l'ACDI assume la responsabilité directe des projets dont la réalisation est assurée par des subventions, les services d'approvisionnement sont assures par le ministère des Approvisionnements et Services; pour ce qui est des projets réalisés au moyen de prêts, l'ACDI n'assume qu'une responsabilité de contrôle, à moins qu'il n'en soit stipulé autrement dans l'accord de prêt.

Portée de la vérification

12.15 Notre vérification intégrée de l'ACDI comprenait l'examen des principaux programmes et des principaux systèmes de gestion de l'Agence. En ce qui touche le système de gestion financière, nous avons accordé une attention particulière aux points suivants:

-le rôle et la structure de la direction générale du Contrôleur;

-les processus de gestion et de contrôle financiers;

-les systèmes de rapports financiers internes; et

-les renseignements financiers destinés au Parlement.

12.16 Nous avons étudié les contrôles de gestion exercés par la direction générale des Programmes bilatéraux sur les projets, les programmes et les ressources humaines ainsi que les procédés d'évaluation de l'efficacité des programmes de l'Agence. En ce qui concerne la direction générale des Programmes multilatéraux, nous avons porté notre attention principalement sur les procédés de gestion utilisés pour la planification et le contrôle du programme et l'évaluation de son efficacité. Nous avons en outre examiné les procédés qu'utilise la direction générale des Programmes spéciaux pour déterminer l'allocation des fonds et pour contrôler les organisations qu'elle aide et les projets qu'elle appuie.

12.17 Nous avons étudié le rôle de la division de la Vérification des opérations de l'Agence et surtout l'utilisation qu'elle fait des ressources, la planification de la vérification, les méthodes de vérification et les procédés de présentation et de suivi des rapports. Nous avons en outre examiné les procédés de gestion du coût affectant la paye au sein de l'Agence et nous avons choisi les domaines de la planification de la main-d'oeuvre, de la formation et du perfectionnement et des systèmes d'information sur les ressources humaines aux fins d'une étude approfondie.

12.18 L'approvisionnement en biens et en services occupe une place importante dans les activités de l'ACDI. Nous avons examiné les

systèmes et les procédés utilisés pour se procurer des biens et obtenir les services de spécialistes et de conseillers.

12.19 À la fin de chaque phase de notre examen, nous avons présenté à l'Agence un rapport exposant les grandes lignes de nos constatations et de nos recommandations. Ce chapitre renferme un résumé des constatations les plus importantes.

12.20 Nous désirons remercier le personnel de l'Agence pour l'aide et la collaboration qu'il nous a apportées au cours de notre étude.

Sommaire des observations découlant de la vérification

12.21 Depuis sa fondation en 1968, l'ACDI a surtout concentré ses efforts sur la réalisation de son objectif principal qui est d'apporter l'aide canadienne aux pays en voie de développement. Au cours de cette période, le budget de l'ACDI est passé d'une somme inférieure à $160 millions à plus de $1 milliard. Les efforts consacrés à la réalisation des programmes n'ont cependant pas été appuyés jusqu'à ces derniers temps par l'élaboration et l'implantation de systèmes de gestion satisfaisants.

12.22 L'ACDI a pris récemment certaines mesures concrètes en vue d'améliorer l'ensemble de ses processus de gestion; elle a, par exemple, mis sur pied les directions générales des Ressources et du Contrôleur. Toutefois, il semble encore y avoir un manque de considération ou de compréhension de l'importance de la gestion et du contrôle financiers, qui constituent une fonction essentielle de gestion hiérarchique.

12.23 Les études que nous avons effectuées à l'ACDI, en 1975 et en 1976, nous ont permis de déceler certaines faiblesses de contrôle financier dans les domaines suivants:

-rapports financiers;

-établissement de prévisions de l'encaisse;

-contrôle des engagements;

-procédés d'analyse des écarts; et

-description des politiques et des procédés de contrôle financier.

L'Agence a tenté d'éliminer ces faiblesses en mettant sur pied, en 1977, la direction générale du Contrôleur et en y nommant un vice-président au début de 1978. Ces mesures importantes visaient à renforcer les pratiques et les procédés de gestion financière.

12.24 En 1977, l'Agence a entrepris l'élaboration d'un système de comptabilité et de contrôle financiers (FACS), qui a par la suite été mis de côté puisqu'il ne semblait pas répondre pleinement aux besoins de la direction. Le Vice-président, contrôleur, a établi dernièrement des plans de travail détaillés afin de corriger certaines des lacunes

connues. Les plans de travail mettaient l'accent presque exclusivement sur les besoins de la direction du Contrôleur et l'énonçaient pas clairement les problèmes et les priorités à court et à long terme auxquels l'ensemble de l'Agence devait faire face. Actuellement on est a élaborer un plan de systèmes à long terme et l'on s'attend à ce que ce travail soit terminé vers la fin de 1979.

12.25 L'Agence a commencé à améliorer sa gestion financière mais le progrès est très lent dans la mise en application de ces améliorations. On doit davantage donner priorité à l'élaboration de systèmes de gestion et de contrôle financiers efficaces, en considération des ressources financières importantes administrées par l'ACDI. Tous les gestionnaires de l'Agence devront s'engager pleinement dans l'élaboration de ces systèmes.

12.26 Il existait également certaines faiblesses dans les contrôles et dans l'administration des projets de la direction générale des Programmes bilatéraux. L'importance, la diversité et la complexité des projets réalises exigent que soient utilisées des pratiques de gestion et de contrôle saines dans la planification et la mise à exécution des projets.

12.27 Nous avons déterminé que les principales lacunes des systèmes de gestion et de contrôle des projets de la direction générale des Programmes bilatéraux étaient:

-mauvaises compréhension et application des méthodes de planification des projets et de leur contrôle;

-quantité et qualité insuffisantes des renseignements provenant des directeurs de projets à l'étranger; et

-imprécision des méthodes utilisées pour évaluer l'efficacité des projets. Les plans d'évaluation étaient exprimés en termes vagues ou généraux.

12.28 Bien que l'ACDI ne soit pas en mesure d'évaluer l'efficacité des projets de développement entrepris par des organismes multilatéraux avec l'aide de fonds canadiens, la direction générale des Programmes multilatéraux encourage les organismes multilatéraux à faire de telles évaluations. Cependant, l'ACDI effectue actuellement une évaluation restreinte de l'aptitude organisationnelle des organismes multilatéraux à qui le Canada accorde des fonds. L'ACDI pourrait améliorer ces évaluations et leur accorder plus de considération lors de l'allocation de ses fonds. Il serait avantageux d'élaborer un procédé officiel selon lequel la direction générale des Programmes multilatéraux pourrait évaluer et classer les demandes concurrentielles d'engagement de fonds visant plusieurs années.

12.29 En ce qui a trait à la direction générale des Programmes spéciaux, nous avons constate que le contrôle efficace de l'utilisation des fonds accordés aux organisations non gouvernementales (ONG) était limité. Ceci est dû à la pratique de l'Agence de ne pas intervenir dans les affaires de l'organisation

qu'elle appuie. Bien que l'Agence ait inclus, dans ses accords avec les ONG, les conditions prescrites par une directive du Conseil du Trésor portant précisément sur les contributions faites aux ONG canadiens, il faudrait améliorer le contrôle exercé sur l'observation de ces conditions.

12.30 Les procédés régissant la passation de contrats de biens et de services, qui représentaient, au cours des dix dernières années, environ les deux tiers du budget de l'ACDI, auraient dû être renforcés dans les domaines suivants:

-il aurait fallu qu'il y ait, entre l'ACDI et les organismes qui fournissent des denrées alimentaires, une définition claire et précise ainsi qu'une bonne compréhension de leurs responsabilités respectives afin que la valeur reçue soit proportionnelle aux fonds publics déboursés;

-il aurait fallu imposer des conditions plus rigoureuses aux fournisseurs afin que les marchandises rencontrent les exigences de qualité et de livraison; et

-il aurait fallu exercer un contrôle plus sévère sur les contrats des spécialistes, des conseillers et des éducateurs afin qu'il y ait le moins de modifications possible, que les autorisations appropriées soient données et que l'on puisse s'apercevoir facilement du dépassement éventuel des coûts et les justifier.

12.31 La détermination exacte des besoins en personnel pour administrer les programmes est une tâche complexe et, bien que l'Agence ait reconnu le besoin d'une planification efficace de la main-d'oeuvre, elle n'avait élaboré aucun procédé systématique à cette fin. Par conséquent, l'Agence ne connaissait pas exactement le nombre de personnes nécessaires pour exécuter ses programmes.

12.32 L'Agence ne disposait d'aucune méthode officielle servant à déterminer les priorités de formation et de perfectionnement du personnel ou à évaluer les avantages d'une telle formation. Les systèmes d'information sur le personnel de l'ACDI ne répondaient pas aux besoins des gestionnaires.

12.33 En raison de la portée limitée des travaux de vérification, les activités de vérification interne de l'Agence n'ont pas fourni au président suffisamment de renseignements, pour l'aider à la gestion générale de l'ACDI. En outre, la division de la Vérification des opérations n'a pas entièrement déterminé les méthodes et les procédés de planification et de contrôle des tâches de vérification.

12.34 En résumé, bien qu'il existe encore des faiblesses dans l'ensemble des opérations de l'Agence, la direction en est consciente et est à élaborer ou à appliquer des mesures correctives.

Gestion financière

12.35 Données de base. La qualité de la gestion financière au

sein de l'ACDI préoccupe notre Bureau depuis plusieurs années. En 1975, suite à notre Étude de la gestion et du contrôle financiers, nous avons défini certains problèmes. L'examen de la gestion des subventions et des contributions au gouvernement, que nous avons mené en 1976, a révélé d'autres faiblesses.

12.36 En 1977, l'ACDI a effectué la Revue organisationnelle, une étude interne demandée par le bureau du président, qui a indiqué bon nombre de mesures importantes visant à renforcer les pratiques et les procédés de gestion. Au cours de la même année, l'Agence a mis sur pied la direction générale du Contrôleur afin de superviser tous les aspects des politiques et des procédés de gestion financière de l'ACDI. Le Vice-président, contrôleur, nommé en 1978, a reconnu des faiblesses au sein des systèmes de gestion financière de l'Agence et a sollicité l'appui des cadres supérieurs afin de modifier et d'améliorer graduellement ces systèmes.

12.37 Portée de la vérification. Notre vérification de la fonction de gestion financière au sein de l'ACDI a porté sur les points suivants:

-le rôle de la gestion financière;

-la planification financière;

-le contrôle des engagements;

-le contrôle des déboursés; et

-les systèmes de rapports financiers.

Rôle de la gestion financière

12.38 L'ACDI a pris des mesures concrètes en vue d'améliorer sa gestion financière lorsqu'elle a mis sur pied la direction générale du Contrôleur et a nommé un vice-président, contrôleur. La structure actuelle de la Direction générale est présentée dans la pièce 12.2.

12.39 Le Vice-président, contrôleur, a la responsabilité:

-des politiques, de la direction et des systèmes d'administration financière de l'Agence;

-de la diffusion de directives fonctionnelles aux gestionnaires des centres de responsabilité afin de s'assurer que les responsabilités financières sont adéquatement assumées; et

-de l'élaboration, de la mise en application et du maintien de tous les systèmes d'information de gestion.

12.40 En août 1978, l'Agence a formé le Comité consultatif de gestion sur le traitement de l'information (MACIP) devant servir de guide au perfectionnement des systèmes d'information de l'Agence. Bien que le Comité n'ait entrepris toutes ses activités qu'en mars

1979, il commence à étudier les besoins en perfectionnement de bon nombres de systèmes de l'ACDI.

Pièce 12.2 non disponible (Voir Rapport annuel)

12.41 En août 1978, le Vice-président, contrôleur, a établi des plans de travail pour sa Direction pour les deux années et demie suivantes. Ces plans devaient combler certaines lacunes décelées au sein de l'Agence. Après des discussions avec le Contrôleur général, des plans de travail révisés ont été élaborés pour les exercices 1979-1980 et 1980-1981. Ces plans couvrent les points suivants:

-l'élaboration et la mise en application de procédés de contrôle financier au sein de l'Agence;

-l'amélioration de l'orientation et du support fonctionnels apportés aux gestionnaires des directions des programmes; et

-l'augmentation importante des ressources de la direction du Contrôleur.

En janvier 1979, les plans de travail révisés ont été soumis à l'approbation du Conseil du Trésor. Bien que le Conseil ait reconnu que l'Agence devait augmenter les ressources de la direction générale du Contrôleur, il a sensiblement réduit l'augmentation proposée des membres du personnel.

12.42 Les plans de travail mettaient l'accent presque exclusivement sur les besoins immédiats de la direction générale du Contrôleur et n'énonçaient pas clairement les problèmes et les priorités à court et à long terme auxquels l'ensemble de l'Agence devait faire face. On nous a informés que ces problèmes et ces priorités seraient traités dans un plan des systèmes à long terme qui sera complété vers la fin de 1979.

12.43 Quant aux améliorations apportées à la planification, notre étude a révélé que les directions générales de programmes de l'ACDI ne participaient pas suffisamment au travail de la direction générale du Contrôleur. En outre, le lien devant exister entre les plans de travail et le plan des systèmes à long terme n'avait pas été déterminé et ne semblait pas être compris clairement au sein de l'Agence.

12.44 L'ACDI utilise les services de conseillers en gestion financière (CGF) dont le travail consiste à appuyer les gestionnaires des programmes. Ceci est un principe valable qu'appuient les plans de travail de la direction générale du Contrôleur. L'Agence a créé neuf postes de CGF mais n'en a doté que cinq. Bien qu'à l'heure actuelle, les CGF relèvent du Vice-président, contrôleur, l'ACDI prévoit qu'ils relèveront éventuellement des gestionnaires de programmes.

12.45 L'Agence admet qu'il faille renforcer le rôle de la gestion financière. Cependant, à notre avis, il faut en toute priorité élaborer et mettre en application des systèmes efficaces de gestion financière et de contrôle des projets, compte tenu notamment de

l'importance des ressources financières gérées par l'ACDI. L'élaboration de ces systèmes exigera l'entière collaboration de tous les gestionnaires de l'Agence. Bien que certaines améliorations aient été apportées, les progrès ont été lents.

Planification financière

12.46 Le processus de planification de l'ACDI diffère de celui utilisé pour la plupart des programmes gouvernementaux. Habituellement, les processus de planification débutent par une évaluation des objectifs de base d'un programme; suivent une étude des besoins actuels et futurs de biens ou de services prévus au programme ainsi qu'une évaluation des différents moyens de répondre à ces besoins; viennent enfin les prévisions des ressources nécessaires afin de mettre en application la méthode approuvée. La planification de l'Aide canadienne au développement international est, cependant, fortement influencée par le lien existant entre la politique du Canada en matière d'assistance publique au développement et le PNB.

12.47 L'importance de l'aide qu'on accordera est déterminée en établissant une prévision du PNB pour les cinq prochaines années et en tenant compte de l'objectif de 0.7 pour cent. La planification à ce moment-là n'est plus qu'une question de déterminer la distribution optimale des fonds disponibles entre les programmes et les bénéficiaires éventuels.

12.48 L'Agence a élaboré un cycle de planification complexe mais bien conçu, qui comprend une revue annuelle des objectifs à long terme et de l'affectation des ressources aux diverses directions de programmes. Ce processus de planification des programmes se termine par la présentation au Cabinet d'un mémoire sur les affectations intégrées. Sous le couvert de la stratégie de coopération au développement international, 1975-1980, qui expose les plans relatifs à la politique de l'ACDI, le mémoire propose des parts appropriées pour chaque programme de l'ACDI et indique les dépenses prévues pour les cinq prochaines années. Les décisions prises par le Cabinet sont alors incorporées aux lignes directrices relatives à l'élaboration des prévisions de programmes et du Budget des dépenses annuel.

12.49 Nous avons constaté qu'en général la planification qui mène à l'élaboration du Budget des dépenses était satisfaisante. Cependant, les plans touchant la politique de l'Agence étaient habituellement exprimés en termes vagues et il était difficile de relier ces derniers aux programmes opérationnels et financiers de l'ACDI. Nous avons noté que les budgets administratifs n'étaient pas intégrés aux plans de déboursés pour fins d'aide.

12.50 La gestion du programme d'aide exige que l'Agence prenne des engagements à long terme l'obligeant à soutenir des projets échelonnés sur plusieurs années et les budgets d'institutions internationales. Dans ces circonstances, les dépenses prévues au Budget des dépenses pour un exercice doivent refléter les engagements des années antérieures et l'incidence des nouveaux engagements pour l'avenir. Ces plans de dépenses échelonnées sur plusieurs années doivent être

énoncés clairement et contrôlés étroitement. L'Agence ne disposait pas de procédés convenables pour mettre à jour les obligations découlant des projets et, par conséquent, le niveau actuel de ces obligations n'était pas reflété dans sa planification financière d'ensemble.

Contrôle des engagements

12.51 Parce que les principaux programmes de l'ACDI entraînent le financement de projets s'échelonnant sur plusieurs années, la gestion des engagements de l'Agence est tout particulièrement importante. Comme les engagements de l'ACDI constituent la base des déboursés de fonds approuvés par le Parlement, un système servant à enregistrer et à contrôler les engagements d'une façon claire, appropriée et exacte est, de toute évidence, nécessaire, ce qu'exige d'ailleurs la Loi sur l'administration financière.

12.52 Reconnaissant cette nécessité, l'ACDI a établi une distinction entre différents niveaux d'engagements. Les principaux niveaux représentent des engagements découlant:

-d'ententes conclues avec des pays bénéficiaires et d'autres institutions et garantissant de l'aide; et

-de la signature de contrats pour l'achat de biens et de services nécessaires aux projets d'aide.

12.53 Nous avons constaté que les procédés de contrôle des engagements n'étaient pas toujours suivis et nous avons relevé des cas ou:

-Contrairement aux directives du Conseil du Trésor, l'ACDI s'est engagée à acheter des biens et des services pour des projets avant même d'avoir conclu des ententes de réalisation de projets avec les pays bénéficiaires. Par exemple, l'ACDI a commandé des denrées alimentaires évaluées à $5.4 millions avant d'avoir conclu une entente avec le pays bénéficiaire.

-Les engagements relatifs à l'achat de biens et de services pour des projets individuels ont dépassé le niveau autorisé. Ces augmentations n'ont été approuvées qu'une fois le fait accompli.

-Les dépenses encourues de certains projets ont dépassé les engagements inscrits, même si toutes les dépenses devaient y figurer, a titre d'engagements au moment où elles ont été autorisées. Parce que les inscriptions figurant aux registres des engagements pouvaient provenir de plus de 100 chargés de projets, on ne pouvait être certain que les registres étaient tenus a jour et qu'ils reflétaient tous les engagements.

Contrôle des déboursés

12.54 L'Agence doit améliorer ses procédés de contrôle des déboursés. Nous avons par exemple relevé des cas ou:

-des paiements ont été demandés sans la certification appropriée prévue à l'article 27 de la Loi sur l'administration financière;

-des paiements ont été effectués à la fin de l'exercice sans preuve de la réception des biens ou des services;

-des avances s'élevant, dans certains cas, jusqu'à 90 pour cent de la valeur du contrat ont été versées à des entrepreneurs sans document à l'appui;

-des versements en vertu d'ententes de prêt ont été effectués avant la réception des biens ou des services;

-les retenues de garantie des entrepreneurs ont été libérées avant que les travaux ne soient terminés de façon satisfaisante; et

-des acomptes ont été versés pour des projets, sans qu'on ait tenu Compte du pourcentage d'avancement des travaux.

Système de rapports financiers

12.55 Lorsque l'ACDI a été constituée, son prédécesseur, le Bureau de l'aide extérieure, lui a légué ses systèmes de rapports financiers. Il s'agissait du système de rapports informatisé du ministère des Approvisionnements et Services et d'un système manuel de comptabilité et d'information financière. Un Système de rapports financiers (SRF) a été introduit en 1971 afin de mécaniser les registres comptables de base et d'améliorer le contrôle des engagements et des dépenses imputés aux crédits et aux affectations. Le matériel informatique a été amélioré en 1974 et en 1978. Les registres comptables des prêts, des intérêts et des frais de services exigibles, des avances comptables et des avances de déplacement sont tenus manuellement.

12.56 L'Agence a conclu que le SRF ne répondait pas aux besoins des utilisateurs, particulièrement de la direction générale des Programmes bilatéraux. Donc, en 1977, elle a entrepris l'Étude portant sur un système de comptabilité et de contrôle financiers (FACS). Cette dernière devait concevoir un système informatisé de renseignements afin de répondre aux besoins de la gestion, et de parachever la mise sur pied d'un système de comptabilité et de contrôle financiers et qui devait être mis en application le 1 avril 1978, pour répondre aux problèmes a court terme les plus urgents. L'Agence a réalisé que le FACS était insatisfaisant et a abandonné l'étude en 1978 après qu'environ $400,000 eurent été dépensés à cet égard.

12.57 Nous avons constaté que le Système de rapports financiers était inadéquat parce que les rapports n'étaient pas produits à temps, n'étaient pas fiables et ne facilitaient pas l'analyse des écarts. Pour produire les rapports SRF, le système comptable de l'Agence exigeait le traitement, quatre fois par mois, d'environ 15,000 fiches du grand livre. Ce volume de traitement entraînait fréquemment des erreurs. L'équipement ne pouvait traiter efficacement autant de

filles. En raison des lacunes du système, les directions générales de programmes ont eu recours à des systèmes manuels en double pour planifier et contrôler les opérations de certains projets.

12.58 Bien que les progrès aient été lents, l'Agence a commencé à améliorer ses pratiques de gestion financière. L'ACDI élabore actuellement le Plan des systèmes à long terme qui a pour objet de déterminer les besoins prioritaires de systèmes pour l'ensemble de l'Agence. En outre, le Contrôleur général a effectué une étude sur le PPCG et aide actuellement l'Agence à élaborer des plans d'action pour améliorer les systèmes et les contrôles financiers.

12.59 L'ACDI devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la gestion financière et s'assurer qu'une priorité absolue soit accordée au parachèvement et à la mise en application du plan des systèmes à long terme et des plans d'action.

Renseignements destinés au Parlement

Budget des dépenses

12.60 Données de base. Le chapitre 6 de notre Rapport de 1978 a exposé les résultats de notre étude d'envergure gouvernementale sur la présentation du Budget des dépenses. Pour illustrer les améliorations proposées, nous avions élaboré des budgets modèles pour six ministères et organismes.

12.61 Le Comité permanent des comptes publics a étudié nos constatations et, dans son troisième rapport à la Chambre des communes en date du 23 mars 1979, a formulé certaines recommandations visant à améliorer la présentation du Budget des dépenses selon ce que nous avions proposé.

12.62 Portée de la vérification. Nous avons étudié l'exactitude des renseignements présentés au Parlement dans le budget des dépenses de l'ACDI pour l'exercice 1978-1979 d'après les illustrations et les recommandations précitées.

12.63 Observations. Un facteur important touchant le budget des dépenses de l'ACDI est le fait qu'elle a été obligée d'obtenir l'approbation légale de ses activités au moyen de lois portant affectation de crédits parce qu'il n'y a pas de loi du Parlement établissant l'Agence et délimitant ses pouvoirs. Par exemple, le crédit L40 figurant au Budget des dépenses pour 1979-1980 affecte un dollar à l'autorisation d'un poste statuaire pour l'achat d'actions de la Banque interaméricaine de développement. Le coût prévu de ces actions s'élève à $310 millions (en devises américaines).

12.64 La présentation actuelle du Budget des dépenses est prescrite par le Conseil du Trésor. Nous avons constaté dans cette présentation plusieurs faiblesses qui ont limité la divulgation de renseignements au Parlement:

-Dans la structure actuelle, les crédits sont répartis entre les

dépenses d'opérations, les subventions et contributions et les prêts. Cependant, l'Agence fonctionne actuellement avec trois directions générales de programmes et cinq directions générales de soutien. Le maintien de cette structure des crédits ne reflète pas la façon dont l'Agence planifie et contrôle l'ensemble du programme.

-Le Budget des dépenses décrit comme objectifs secondaires, les diverses façons d'accorder l'aide, c'est-à-dire par l'entremise des directions générales des Programmes bilatéraux, des Programmes multilatéraux et des Programmes spéciaux. Le Budget des dépenses ne divulgue pas les montants qui seront transférés aux bénéficiaires, même si les priorités sont établies en ce sens.

-Le Budget des dépenses ne précise pas que l'aide alimentaire est gérée a la fois par la direction générale des Programmes bilatéraux et la direction générale des Programmes multilatéraux.

-On n'a pas souligné ni expliqué les décisions qui sous-tendent les modifications apportées à l'affectation de fonds aux régions et aux secteurs.

-Les renseignements au sujet de l'achat d'actions de banques régionales de développement n'indiquent pas les placements que le Canada a effectué, par le passé, dans ces banques et l'obligation d'acheter des actions supplémentaires dans les années à venir.

-Rien n'indique dans quelle mesure les dépenses proposées résultent d'engagements antérieurs.

-Rien n'indique les obligations contractées pour les années à venir.

12.65 Nous avons présenté à l'ACDI des modèles de budgets lui proposant un certain nombre de solutions qui à notre avis pourraient améliorer la communication des renseignements financiers au Parlement.

12.66 En collaboration avec le Conseil du Trésor, l'ACDI devrait réviser la présentation du Budget des dépenses afin d'améliorer la divulgation des renseignements au Parlement.

Comptes publics du Canada

12.67 Au 31 mars 1979, les Comptes publics du Canada indiquaient qu'une aide spéciale, sous forme de prêts au montant de $2 milliards, avait été accordée à des pays en voie de développement et à des associations internationales de développement. Ces prêts, gérés par l'ACDI, sont considérés comme des éléments de l'actif du gouvernement du Canada.

12.68 Le Rapport du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 1979 renferme une réserve sur les pratiques comptables du gouvernement en regard de la valeur déclarée des prêts accordés aux pays en voie de développement et aux associations internationales de développement ainsi que des souscriptions à ces mêmes associations.

12.69 Le Comité permanent des comptes publics a prié le Bureau du contrôleur général d'activer une étude afin d'établir une base appropriée pour établir la valeur de ces prêts et de ces souscriptions et de lui en faire rapport dans le plus court délai. Cette étude n'était pas terminée au moment de la rédaction du présent Rapport.

Marches de fournitures et de services

12.70 Données de base. Au cours des dix dernières années, les deux tiers des dépenses totales des programmes de l'ACDI concernaient les fournitures et les services. En 1978, donnant suite à la Revue organisationnelle de l'ACDI, l'Agence a réuni toutes les activités d'approvisionnement, sous une direction générale des Ressources.

12.71 Portée de la vérification. Notre étude de la fonction d'approvisionnement comprenait un examen des systèmes et des procédés qu'utilise l'Agence pour acquérir les fournitures requises et le matériel nécessaire aux projets d'aide. Nous avons également examiné les systèmes et les procédés utilisés pour obtenir les services de spécialistes ainsi que les services de conseillers, d'experts et d'éducateurs qu'on appelle des coopérants et qui apportent une aide technique aux bénéficiaires d'aide.

Marchés de fournitures

12.72 Aide alimentaire. Le centre de coordination et d'évaluation de l'aide alimentaire est chargé de planifier et coordonner l'aide alimentaire. La majeure partie de l'aide alimentaire est assurée par la direction générale des Programmes bilatéraux et la direction générale des Programmes multilatéraux. L'aide alimentaire gérée par la direction générale des Programmes bilatéraux fait normalement l'objet d'un accord préalable entre le Canada et le pays bénéficiaire. La direction générale des Programmes multilatéraux accorde une aide alimentaire sous forme d'espèces et de denrées alimentaires aux organismes internationaux et principalement au Programme alimentaire mondial des Nations Unies.

12.73 Au sein de la direction générale des Ressources, la division de la Gestion du matériel remplit les fonctions d'approvisionnement et de la livraison des denrées alimentaires. Les négociations des marchés d'approvisionnement avec les fournisseurs sont toujours menées par des organismes tels que le ministère des Approvisionnements et Services (MAS), la Commission canadienne du blé, la Commission canadienne du lait et l'Office des prix des produits de la pêche. Le MAS est chargé des contrats d'expédition, sauf pour les expéditions au Programme alimentaire mondial qui a ses propres agents.

12.74 Notre étude a révélé que les politiques et les procédés utilisés pour l'approvisionnement en aide alimentaire étaient exposés dans plusieurs manuels, documents et directives qui étaient à divers stades d'étude pour leur approbation par les cadres supérieurs. Le rôle et les responsabilités des diverses unités de l'ACDI qui participent au processus global ne sont pas définis clairement et ne

sont pas consignés officiellement.

12.75 Au cours des dernières années, il y a eu plusieurs conflits entre l'ACDI et d'autres organismes d'approvisionnement du gouvernement, lorsque les expéditions n'étaient pas effectuées correctement; par exemple, des controverses se sont produites au sujet de la responsabilité dans des cas d'envois en retard ou de marchandises endommagées. Des désaccords ont eu lieu au cours de 1978-1979 et ont entraîné pour l'ACDI des pertes supérieures à $1.5 million. Plusieurs facteurs ont provoqué ces conflits dont:

-manque de définitions claires et de compréhension quant aux responsabilités de l'ACDI et des organismes chargés de fournir des denrées alimentaires pour le compte de l'ACDI; et

-omission de précisions dans les commandes d'achat au sujet des pénalités à prévoir en cas de retard d'expédition, de qualité inférieure, d'emballage insatisfaisant, etc.

12.76 L'ACDI a pris l'habitude de verser des avances à certains organismes avant de recevoir les marchandises et a rarement retenu les paiements dus à d'autres organismes du gouvernement même lorsque la livraison et la qualité ont soulevé des controverses. L'ACDI avait par conséquent très peu de pouvoir de négociations avec les organismes concernés en vue d'un règlement acceptable.

12.77 Dans certains cas, contrairement aux directives du Conseil du Trésor, des denrées alimentaires ont été achetées avant que n'ait été conclu un protocole d'entente avec un gouvernement bénéficiaire. De plus, il n'existait aucune mesure pouvant garantir le respect des exigences pour chaque commande d'achat, selon lesquelles les prix demandés par les fournisseurs ne devaient pas être supérieurs aux prix prévalant sur les marchés internationaux.

12.78 L'ACDI devrait améliorer le processus d'approvisionnement de l'aide alimentaire en définissant clairement les rôles et les responsabilités de tous les groupes intéressés au sein de l'Agence et d'autres organismes du gouvernement canadien agissant en son nom.

12.79 L'ACDI devrait améliorer ses méthodes d'approvisionnement en aide alimentaire en s'assurant que:

-des pénalités appropriées soient stipulées pour des commandes d'achat mal exécutées;

-des accords soient signés avec tes pays bénéficiaires avant l'obtention de denrées alimentaires des fournisseurs;

-des paiements soient versés aux fournisseurs seulement après la livraison de marchandises conformément aux conditions; et que

-l'on établisse des procédés permettant à l'Agence de s'assurer que les prix demandés par les fournisseurs ne sont pas supérieurs aux prix prévalant sur les marchés internationaux.

12.80 Achat d'équipement et de matériel. Les accords à l'appui des projets d'aide bilatérale stipulent souvent que l'ACDI doit acheter de l'équipement et du matériel. Les directives du Conseil du Trésor exigent que des accords interviennent entre les gouvernements avant que les commandes d'achat de matériel ne soient passées et que le contenu de matériel canadien de l'ensemble du projet, à l'exception des fonds affectés aux dépenses locales, soit d'au moins 66 2/3 pour cent.

12.81 Pour ce qui est des projets financés au moyen de subventions, le processus d'approvisionnement en équipement et en matériel débute par l'établissement, dans la plupart des cas par les conseillers canadiens ou les pays bénéficiaires, d'une liste détaillée des besoins et des spécifications des produits. La liste et les spécifications sont approuvées par le chef d'équipe du projet oeuvrant à l'administration centrale de l'ACDI; celui-ci doit demander à des experts techniques (y compris ceux de la direction générale des Ressources) d'effectuer d'autres études. L'unité du MAS de la division de la Gestion du matériel pour l'ACDI prépare une demande d'achat en bonne et due forme.

12.82 Quant aux projets financés au moyen de prêts, les conseillers canadiens ou les pays bénéficiaires élaborent les listes d'équipement et de matériel ainsi que les spécifications pour l'approbation de l'ACDI. Le conseiller canadien exécute la majeure partie de l'appel d'offre et d'achat bien qu'un pays bénéficiaire l'exécute à l'occasion. La Corporation commerciale canadienne, qui utilise les services du MAS, fait certaines acquisitions découlant de prêts en vertu d'accords qu'elle conclut avec des pays bénéficiaires.

12.83 Notre étude a révélé certaines faiblesses dans les pratiques d'approvisionnement utilisées par l'Agence:

-Des contrats d'achat ont été passés avant que des accords aient été conclus avec les pays bénéficiaires ou ont été passés à des prix supérieurs à ceux qui étaient stipulés dans les accords.

-Dans certains cas, le coût total de contrats d'achat dépassait les budgets approuvés pour les projets mais rien n'indiquait que des révisions du budget avaient été approuvées avant l'exécution des contrats d'achat.

-Des modifications étaient apportées à certains contrats d'achat sans qu'on en ait noté les raisons.

-Certains contrats d'achat n'étaient pas révisés par des agents suffisamment compétents.

12.84 Nous avons constaté que les clauses de certains contrats étaient insatisfaisantes car aucune disposition pertinente n'était prévue au sujet:

-des garanties dans les autres pays;

-de l'inspection des marchandises avant leur expédition; et

-de la vérification permettant de s'assurer que les marchandises avaient été reçues par les pays bénéficiaires conformément aux conditions des contrats.

12.85 L'ACDI devrait améliorer ses procédés d'acquisition d'équipement et de matériel en s'assurant que:

-le prix des contrats d'achat est conforme aux budgets des projets et aux accords conclus avec tes pays bénéficiaires et ce, de façon régulière;

-les contrats d'achat contiennent des dispositions satisfaisantes concernant la qualité, l'emballage, la livraison, les garanties, les paiements et les inspections; et

-des agents compétents effectuent des examens appropriés des contrats d'achat.

Marchés de services

12.86 L'ACDI conclut des marchés pour l'obtention de divers services; ceux-ci comprennent des services de consultation dans les domaines scientifiques, techniques, reliés à l'ingénierie et autres domaines professionnels; les services d'experts, de conseillers et d'éducateurs fournis directement aux bénéficiaires à titre d'aide technique. Les experts sont des spécialistes en agriculture, en aviation, en opérations bancaires, en éducation, en génie, en santé et dans beaucoup d'autres domaines.

12.87 Services de consultation. Au 31 mars 1979, l'Agence avait conclu plus de 900 contrats de consultation d'une valeur totale de quelque $585 millions. Au cours de l'exercice 1978-1979, 360 contrats d'une valeur approximative de $95 millions ont été conclus.

Notre examen des contrats de services de consultation a révélé les faits suivants:

-les conseillers étaient affectés pendant de longues périodes de deux ou trois ans à des travaux à temps plein et le prix de leurs contrats subissait de fréquentes modifications visant des sommes minimes;

-un certain nombre de contrats ne respectaient pas les procédés établis relativement à leur préparation, ou à leur révision par la section des contrats de la direction générale des Ressources;

-la portée du travail et les prévisions du coût des contrats n'étaient pas définies ni contrôlées de façon satisfaisante par les chargés de projet; par conséquent, les contrats ont quelquefois été modifiés et le coût initial en a été doublé ou triplé;

-les chargés de projet soumettaient si tardivement leurs demandes

d'approbation de l'augmentation du prix de certains contrats qu'il ne restait plus qu'à les accepter; et

-il n'y avait aucune évaluation du rendement des conseillers dans l'exécution de leurs contrats. L'Agence élabore actuellement des procédés d'évaluation.

12.88 L'ACDI devrait améliorer ses procédés visant à obtenir et à administrer les services de consultation en vue d'exercer un contrôle plus efficace. Les procédés devraient garantir les mesures suivantes:

-la pratique qui consiste à modifier les contrats devrait être réduite au minimum;

-de meilleurs contrôles devraient être exercés sur l'exécution des contrats afin que les dépassements de coûts importants soient déterminés le plus tôt possible et que les autorisations appropriées soient obtenues; et

-le rendement des conseillers devrait être évalué.

12.89 Les services des "coopérants". Les coopérants sont choisis soit directement par l'ACDI, soit par un organisme d'exécution, par exemple, une université canadienne. Notre étude des procédés de passation des contrats utilisés par l'ACDI pour s'assurer les services des coopérants a révélé un certain nombre de faiblesses. En voici quelques-unes:

-on passe outre quelquefois aux procédés de sélection établis;

-l'ACDI et le pays bénéficiaire ne s'entendent pas sur le rôle du coopérant; et

-il existe peu de lignes directrices concernant la négociation de contrats avec les organismes d'exécution et permettant de s'assurer que le calcul des honoraires est uniforme et que les services fournis sont comparables.

12.90 Nous avons constaté qu'un contrôle médiocre était exercé sur l'administration des contrats, ce qui donne lieu à:

-des paiements non justifiés au titre de traitements, d'indemnité de service à l'étranger, de frais de voyage et de loyer;

-des contrats avec des coopérants approuvés avant que ne le soient le projet et les fonds; et

-des dispositions insatisfaisantes pour le contrôle du rendement.

12.91 En ce qui concerne les coopérants, l'ACDI devrait:

-respecter de façon uniforme les procédés établis pour leur sélection;

-obtenir l'accord des pays bénéficiaires concernant les rôles et les

responsabilités des coopérants; et

-améliorer le contrôle qu'elle exerce sur l'administration des contrats conclus avec les coopérants.

Direction générale des Programmes bilatéraux

12.92 Données de base. La direction générale des Programmes bilatéraux gère ses opérations par l'entremise de quatre divisions géographiques et accorde de l'aide au développement économique, technique et social aux pays en voie de développement pour la construction de bâtiments ou d'autres travaux, pour l'achat de machines, de matériel et de fournitures, et pour des projets de développement technique, éducatif et social. La Direction générale a déboursé $2.7 milliards, compte tenu de l'aide alimentaire, au cours des cinq années allant de 1973 à 1978. Des dépenses de $3.8 milliards sont prévues pour les cinq prochaines années. En 1978-1979, des dépenses de $566 millions ont été effectuées.

12.93 Portée de la vérification. Nous avons étudié les contrôles qu'exercent les cadres de la Direction générale sur les projets et les programmes. Nous avons examiné surtout les systèmes d'administration des projets et les procédés utilisés par l'Agence pour mesurer l'efficacité. Nous avons étudié à fond quelque 40 projets et examiné les dossiers d'une centaine d'autres.

Administration des projets

12.94 Notre vérification a révélé plusieurs lacunes dans le système de gestion des projets de la Direction générale. L'ACDI était consciente que la plupart de ces lacunes existaient, et à l'heure actuelle, elle élabore et applique des mesures correctives. Bien que le résultat global de ces modifications ne sera perceptible que dans les projets à venir, l'Agence a déjà commencé à appliquer ces nouvelles mesures aux projets en cours. Comme certaines de ces activités se déroulent en ce moment, il serait trop tôt pour juger de leur effet dans ce Rapport.

12.95 La principale raison des faiblesses relevées au cours de notre vérification est sans aucun doute le manque d'application uniforme de méthodes de planification et de contrôle des projets. Des méthodes convenables ont récemment été déterminées, décrites et communiquées aux chargés de projets et aux agents de planification. En examinant les projets nouvellement lancés, nous avons constaté que ces nouvelles méthodes n'étaient pas toujours respectées. Nous avons également relevé des cas où des plans d'opérations avaient été établis afin de faire approuver le projet, mais n'avaient pas été respectés au cours de la réalisation du projet. Il semble que certains agents n'utilisaient pas suffisamment les instruments et les ressources d'administration des projets qui leur étaient offerts. L'Agence poursuit, cependant, un programme de formation dans le but de faire mieux comprendre ces nouvelles méthodes aux chargés de projets.

12.96 L'ACDI a mis sur pied des équipes de projet, composées de

membres de diverses directions, en vue de réunir les compétences nécessaires à l'administration des projets d'aide bilatérale. La responsabilité relative à l'administration générale d'un projet est confiée au chef d'équipe du projet. Bien que l'Agence a défini le rôle et les responsabilités des membres des équipes de projet, notre étude a toutefois révélé que l'on ne s'en acquittait pas de manière uniforme. Cependant, bien que des documents énuméraient les membres de chaque équipe de projet, aucun document ne décrivait sa structure, le rôle des membres de l'équipe ou leurs relations de travail. L'ACDI est au courant du problème et travaille à la mise au point d'une documentation nouvelle visant à résoudre celui-ci. Les plans d'opérations n'indiquaient pas à quel moment, au cours de la réalisation du projet, les membres de l'équipe devaient se réunir pour étudier l'avancement des travaux. Nous avons noté que certaines équipes de projet ne s'étaient pas réunies depuis quelque temps et que les membres ne recevaient ou n'étudiaient pas régulièrement les rapports reliés à leur domaine de connaissances.

12.97 Les projets sont divisés en trois étapes: la planification et l'approbation, la réalisation et l'évaluation. Aucun document décrivant la tâche des chefs d'équipe ou les changements de responsabilité qui se produisent fréquemment n'était disponible. Le changement de chef au stade de la fin de la planification d'un projet et au moment de son approbation n'est pas une pratique normale de gestion de projets. Dans les cas où un tel changement est préférable, il faut indiquer par écrit l'état du projet afin d'en assurer le contrôle et la continuité.

12.98 L'ACDI devrait s'assurer que les méthodes de planification et de contrôle des projets soient réellement communiquées et suivies et que le rôle et les responsabilités des membres des équipes de projet soient clairement définis, acceptés et remplis.

Planification et approbation des projets bilatéraux

12.99 Données de base. Les demandes officielles d'aide bilatérale sont normalement précédées de discussions entre le pays et la mission diplomatique canadienne concernée. La mission transmet la demande accompagnée de ses recommandations à l'administration centrale de l'ACDI. Au cours de la phase d'étude, un chef d'équipe est chargé d'assumer la responsabilité du projet et forme l'équipe de projet. Une analyse préliminaire est effectuée afin d'établir les objectifs, les buts, le genre de travail, le nombre possible d'heures nécessaires et le coût prévu. Un mémoire d'identification du projet est rédigé et soumis à l'approbation du Comité d'examen des projets concerné avec la région géographique visée, afin de poursuivre le travail de planification et d'élaboration.

12.100 Si l'approbation est reçue, on évalue si le projet est réalisable du point de vue économique, administratif et technique et on élabore un plan d'opérations préliminaire. Puis, un mémoire d'approbation du projet est rédigé et soumis à l'approbation du Comité d'examen des projets de l'Agence. Le mémoire est par la suite soumis à divers niveaux d'approbation de projets, selon l'importance du

projet étudié.

12.101 En janvier 1978, la direction générale des Programmes bilatéraux a eu recours aux services du Bureau des conseillers en gestion (BCG) afin d'aider les agents de planification et les chefs de projet à élaborer des plans d'opérations pour environ 1,000 projets. L'arrangement pris avec le BVG a, depuis ce temps, été élargi en vue d'inclure la mise à jour des plans d'opérations et la participation l'évaluation, l'achèvement des projets et des activités supplémentaires d'amélioration de la gestion, comme par exemple la formation en cours d'emploi.

12.102 Afin d'améliorer la planification des projets, l'ACDI a restructuré et a redéfini le rôle du Comité d'examen des projets de l'Agence. En janvier 1978, elle a créé la direction des Ressources en vue d'améliorer la coordination des ressources techniques à tous les stades des projets, y compris la planification. Elle a émis en septembre 1978, une directive stipulant que les projets n'ayant pas de plan d'opérations ne seraient plus approuvés.

12.103 Observations. Bien qu'on n'ait pas suivi de procédés de planification normalisés, parce que ceux-ci n'étaient pas clairement consignés, la plupart des projets étudiés ont été approuvés même s'ils n'avaient aucun plan d'opérations satisfaisant. Dans plusieurs cas, la planification était incomplète, les objectifs étaient imprécis ou non quantifiés, les procédés de contrôle de la mise en application étaient mal définis et des dispositions n'avaient pas toujours été prises afin d'évaluer l'efficacité. Même les études de faisabilité n'étaient pas toujours satisfaisantes. Nous avons par exemple constaté qu'au cours de la mise en oeuvre d'un projet particulier, il a été nécessaire de régler certaines difficultés qui auraient dû être repérées au stade de la planification. Dans un autre projet la réalisation a débuté avant que la fiabilité des renseignements n'ait été vérifiée. En conséquence, une augmentation importante de coût et de temps arriva dans ces deux cas. L'ACDI est à consigner officiellement des procédés de planification normalisés, dont des plans de rédaction de rapports et de contrôle.

12.104 Il était évident que la planification et les plans d'opérations des projets approuvés au cours du deuxième semestre de 1978 s'étaient améliorés. Nous avons cependant constaté que ces plans auraient pu être plus complets au moment de l'approbation des projets. Par exemple, la plupart des plans approuvés ne décrivaient pas assez précisément les tâches exactes de chacun des participants des projets, et de plus les plans d'évaluation n'étaient pas suffisamment définis. Nous avons noté en outre, qu'il y avait très peu de documents au cours du stade de planification et d'approbation, concernant des méthodes de planification de rechange ou de réalisation permettant d'évaluer le bien-fondé de la méthode utilisée. Dans deux des quatre divisions, la responsabilité du contrôle de l'exactitude de ces plans avait été confiée à certaines personnes, mais ce travail n'avait pas été clairement décrit. Les deux autres divisions n'ont effectué aucun contrôle de l'exactitude des plans.

12.105 La Ligne directrice pour la préparation des plans d'opérations de l'Agence, en date du mois de mars 1979, stipule qu'on doit indiquer les dépenses les plus importantes de l'ACDI et que les budgets de projet doivent être reliés aux activités prévues. Dans plus de la moitié des projets, assujettis aux nouvelles lignes directrices que nous avons examinés, les budgets ne renfermaient que des données sur les articles de dépenses et n'étaient pas reliés aux activités prévues. Sans l'établissement d'un tel lien, le Compte rendu des dépenses par rapport aux budgets ne peut être correctement relié à l'avancement réel des projets. D'après les procédés de l'ACDI, les étapes importantes de la planification doivent être déterminées et comprises dans les plans d'opérations. Au moment de notre vérification, les plans d'opérations n'étaient élaborés qu'à la fin de la plupart des étapes importantes de planification. Les mesures prises par l'Agence pour que les missions diplomatiques du Canada élaborent des ébauches de plans d'opérations devraient résoudre ce problème.

12.106 Les missions diplomatiques du Canada ainsi que l'administration centrale de l'ACDI semblent éprouver une certaine inquiétude au sujet du temps considérable consacré à la planification des projets. Comme il n'existait aucun système permettant de mesurer le progrès dans la phase de planification et d'en faire rapport, il était difficile de déterminer les projets où la durée de la planification était excessive. Sans ces renseignements, il est difficile de déterminer l'envergure du travail nécessaire à l'amélioration des processus de planification et d'approbation ou de préciser les causes de retard.

12.107 La direction générale des Programmes bilatéraux devrait déployer plus d'efforts pour décrire dans ses manuels et pour mettre en application des procédés de planification normalisés afin de:

-s'assurer que chaque plan d'opération expose clairement les objectifs du projet, détermine des procédés de contrôle et décrive un plan d'évaluation de l'efficacité du projet; et

-mettre sur pied un système normalisé permettant de mesurer le progrès de tous les projets à la phase de la planification.

Réalisation des projets

12.108 Données de base. Après l'étape de la planification et de l'approbation d'un projet, le chef d'équipe doit effectuer les tâches suivantes:

-obtenir l'accord du pays bénéficiaire au sujet d'un protocole d'entente ou d'un accord de prêt précisant les engagements de l'ACDI et ceux du pays bénéficiaire;

-participer à j'élaboration des spécifications des biens et des services requis et à la négociation des contrats; et

-superviser la réalisation du projet. La supervision du projet peut

se faire soit directement, par l'intermédiaire des gestionnaires de projet ou des coopérants engagés à cette fin par l'ACDI, soit indirectement, par l'intermédiaire de sociétés et d'institutions canadiennes, d'organismes internationaux ou du pays bénéficiaire.

12.109 En vue d'améliorer le contrôle de la gestion au cours de la réalisation des projets, la direction générale des Programmes bilatéraux a créé depuis peu, un poste de chef des opérations dans chacune des quatre divisions. Le titulaire doit assumer des responsabilités de gestion dans le but d'améliorer l'application de politiques opérationnelles cohérentes au sein de la Direction.

12.110 Observations. La principale faiblesse relevée au cours de la phase de réalisation se rapportait aux renseignements sur les projets et à leur cheminement tant en direction et en provenance du site du projet qu'au sein de l'ACDI. Nous avons constaté que les renseignements des chefs d'équipe reçus au cours de cette phase ne permettaient pas une bonne gestion des projets. Nous avons par exemple relevé un cas où le représentant à l'étranger et le chef de l'équipe du projet ignoraient qu'une partie importante du projet n'avait pas été exécutée selon le plan et que l'équipement qui aurait dû servir à cette fin avait été démonté pour l'obtention de pièces de rechange. Nous avons également constaté que l'avancement d'un projet était évalué d'après le plan d'opérations le plus récent, mais aucune disposition ne prévoyait que la direction soit informée des changements apportés au plan initial. L'ACDI exige maintenant qu'on le fasse. Nous avons aussi conclu que les rapports sur la gestion financière reçus par les chefs d'équipe étaient insatisfaisants. Les faiblesses relevées dans les rapports financiers ont été traitées dans une section précédente du Rapport.

12.111 Voici le minimum de renseignements que les chefs d'équipe devraient avoir:

-l'état des travaux par rapport aux sommes dépensées;

-les écarts budgétaires de chaque étape;

-tout retard sur l'échéancier de chaque étape;

-les résultats d'examens par des observateurs indépendants; et

-les observations et les analyses sur les problèmes majeurs.

La ligne directrice, qui vient d'être publiée, précise ce minimum de renseignements nécessaire.

12.112 Bien que les plans d'opérations aient exposé les procédés qui devaient être utilisés pour faire rapport, les renseignements nécessaires n'étaient pas toujours clairement précisés. De plus, il existait un bon nombre de rapports sur l'état des travaux, soumis par des entrepreneurs ou des agents de l'ACDI affectés à la réalisation de projets, dont la réception n'avait pas été confirmée ou qui n'avaient pas été analysés.

12.113 On n'a pas exigé que les chefs d'équipe de projet soumettent à la direction un rapport officiel sur l'avancement d'un projet. Par conséquent, des modifications pouvant affecter le coût ou l'envergure du projet pouvaient être apportées à l'insu de la direction. Ces modifications n'étaient communiquées à la direction que lorsque les fonds affectés aux projets étaient épuisés et que des fonds supplémentaires étaient nécessaires.

12.114 Tous les renseignements concernant les projets devraient être conservés et être facilement accessibles. Le système permettant de rassembler, de cataloguer et de fournir les renseignements concernant chaque projet était inapproprié, surtout si l'on considère le roulement du personnel affecté aux projets de longue durée. Les cadres de la direction générale des Programmes bilatéraux ont exigé que les dossiers de projet contiennent des documents précis essentiels à la consignation de l'historique et de l'avancement de chaque projet. Nous avons constaté que ces dossiers étaient soit inexistants, soit incomplets. L'Agence a reconnu cette faiblesse et a exigé que tous les projets aient des cahiers contenant des données plus complètes afin que les chefs d'équipe disposent de renseignements exacts et à jour. En outre, des doubles de ces cahiers doivent être envoyés aux missions diplomatiques du Canada.

12.115 Dans les projets importants, nous avons relevé des cas où, pendant toute la durée du projet, les prévisions de coût n'étaient pas mises à jour périodiquement ni communiquées aux cadres supérieurs. À cause de cette omission, la direction n'était pas toujours informée à temps des possibilités de dépassement de coût pour pouvoir prendre les mesures correctives.

12.116 L'Agence devrait améliorer ses renseignements sur l'administration des projets en:

-s'assurant que la quantité et la qualité des renseignements répondent aux exigences de 1'ACDI;

-s'assurant que la direction du Contrôleur prépare des rapports financiers sur les projets qui soient satisfaisants et présentés en temps opportun; et

-mettant en application pour les projets importants, des procédés administratifs qui permettront la mise à jour continue des prévisions de coût.

Évaluation de l'efficacité

12.117 Données de base. La direction générale des Programmes bilatéraux a organisé les activités d'aide bilatérale au développement et d'aide alimentaire sous la forme de projets. Aux fins de la gestion des programmes, ces projets peuvent être groupés par secteur, par région ou par pays. L'ACDI appelle ces groupements des "programmes". Elle estime que les objectifs des projets contribuent à la réalisation des objectifs d'un "programme" donné.

12.118 En mai 1979, l'Agence a émis une directive concernant sa politique; elle décrivait un système d'évaluation intégrée permettant des évaluations de l'efficacité qui soient opportunes et fiables et qui justifient les coûts. La direction générale des Programmes bilatéraux a exigé qu'un plan d'évaluation de l'efficacité soit compris dans le plan d'opérations de chaque projet.

12.119 Observations. Parce que les objectifs de la Direction générale et que les projets et les programmes qu'elle administre n'ont pas été définis clairement, il a été difficile d'en évaluer l'efficacité. Nous avons constaté que la relation entre les objectifs des programmes et des projets individuels n'était pas toujours très claire. Une définition plus précise des objectifs de la Direction générale des programmes bilatéraux procurerait une orientation indispensable aux projets et aux programmes. À l'heure actuelle, les objectifs qui sous-tendent la politique de l'ACDI sont exposés dans certains documents, par exemple la stratégie de coopération au développement international, 1975-1980. Les paragraphes suivants décrivent certains de ces objectifs de la politique de l'ACDI:

"L'Agence canadienne de développement international consacrera, dans une plus grande mesure, son aide aux aspects ou aux problèmes du développement les plus cruciaux - notamment à la production et à la distribution des aliments, au développement rural, à l'éducation et à la formation, à la santé publique et à la démographie, au logement et a l'énergie."

"Le programme d'aide au développement dirigera la plus grande partie de ses ressources et de ses compétences vers les pays en développement les plus pauvres du monde."

Nous estimons qu'en général il devrait être possible d'évaluer la mesure dans laquelle la direction générale des Programmes bilatéraux se conforme aux objectifs de sa politique. Par exemple, le regroupement des projets d'aide par secteur et par pays démontrerait clairement, dans une période donnée, le degré d'aide consacrée aux cinq secteurs d'assistance mentionnés ci-dessus.

12.120 Il reste à élaborer une évaluation systématique du degré de conformité des activités de la direction générale des Programmes bilatéraux aux objectifs de la politique de l'ACDI. Depuis, l'ACDI étudie ses objectifs de politique et elle devrait à cette occasion s'efforcer de les décrire en termes facilement évaluables.

12.121 L'Agence dispose d'un Manuel d'évaluation des projets qui expose une méthodologie satisfaisante d'évaluation des projets. Toutefois, l'application appropriée de cette méthodologie exige, entre autres choses, l'établissement d'objectifs de projet précis, des recherches sur l'établissement des modèles, ainsi que le relevé et la cueillette de données sur les résultats de programme. Ces tâches n'ont pas toujours été exécutées. On a tenté d'évaluer très peu de projets. Bien que les modèles d'évaluation aient été appropriés, les évaluations ne renfermaient pas suffisamment de données objectives et

étaient basées sur des jugements trop subjectifs.

12.122 Le système d'évaluation de l'ACDI s'est développé d'une façon spéciale. La responsabilité d'évaluer l'efficacité ou d'assurer la qualité et la rentabilité des évaluations n'a pas été clairement déterminée. Bien que l'ACDI ait, depuis peu, confié à des agents désignés la responsabilité d'évaluer l'efficacité de chaque projet, aucune mesure semblable n'a été prise en vue de l'évaluation des programmes ou en vue d'un examen distinct de la qualité et de la rentabilité de ces études d'évaluation.

12.123 Notre vérification a révélé qu'il n'existait aucun critère permettant de déterminer le moment où les projets et les programmes devraient être évalués et quelle devrait être la portée de ces évaluations. De tels critères permettraient de déterminer les projets dont l'efficacité doit être évaluée et les domaines précis à étudier. Depuis janvier 1978, les plans de tous les projets doivent comprendre un plan d'évaluation au moment de l'approbation du projet. Sous leur forme actuelle, les études et les mises à jour des programmes des pays ne constituent pas des évaluations satisfaisantes de l'efficacité.

12.124 La direction générale des Programmes bilatéraux devrait concevoir des programmes et des projets permettant une évaluation plus facile de l'efficacité. Les objectifs devraient être décrits clairement et, si possible, de manière à pouvoir être évalués quantitativement. La relation entre les objectifs des projets et les objectifs des programmes devrait être claire. Puis, la direction générale des Programmes bilatéraux devrait décider, d'après des critères pré-déterminés, du moment et de la portée des évaluations.

Direction générale des Programmes multilatéraux

12.125 Données de base. La direction générale des Programmes multilatéraux est chargée d'accorder, au nom du Canada, des prêts, des subventions et des contributions à l'appui des programmes de développement des Nations Unies et des autres organismes de développement international. Elle accorde également des fonds de placement à des institutions financières internationales qu'elle désigne. Les fonds sont destinés au budget général de l'organisme bénéficiaire plutôt qu'à des projets précis d'aide au développement que ces organismes exécutent.

12.126 Le budget d'aide multilatérale au développement, qui représente environ 30 pour cent du budget total de l'ACDI, était exposé de la façon suivante dans le Budget des dépenses principal pour 1978-1979:

	Aide alimentaire	Organismes de l'ONU	Institutions financières	Total
Subventions et contributions	106,000	96,417	3,500	205,917
Prêts	-	-	77,200	77,200

Placements	-	-	14,637	14,637
	106,000	96,417	95,337	297,754

La direction générale des Programmes multilatéraux, dirigée par un vice-président, est composée de deux divisions: la division des Programmes des Nations Unies et la division des Institutions financières internationales. Le Centre d'évaluation et de coordination de l'aide alimentaire fait partie également de cette Direction générale.

12.127 Au cours de la période de cinq ans allant de 1973 à 1978, la Direction générale a déboursé quelque $980 millions. Environ $297 millions ont été dépensés au cours de l'exercice 1978-1979. Des dépenses de $1.7 milliard sont prévues pour les cinq prochaines années.

12.128 Outre les facteurs externes qui agissent sur le fonctionnement de l'Agence et dont il est fait mention au paragraphe 12.13, le fonctionnement de la direction générale des Programmes multilatéraux est touché par le fait que celle-ci partage la responsabilité de programmes avec d'autres ministères. Par exemple, elle partage avec le ministère des Finances la responsabilité relative à l'Association internationale de développement (Groupe de la Banque mondiale) et avec le ministère des Affaires extérieures la responsabilité concernant le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. La direction des Programmes multilatéraux est également membre du sous-comité d'aide multilatérale du Comité interministériel de l'aide au développement (CIAD). Les membres du sous-comité se réunissent régulièrement en vue de discuter du niveau et de l'orientation de l'aide multilatérale du Canada. Le Comité est composé de représentants de la plupart des ministères intéressés à l'aide multilatérale.

12.129 Après une étude des engagements passés et des besoins budgétaires actuels de chaque organisme de l'ONU, les sommes à verser sont tout d'abord déterminées à la suite de discussions entre les agents chargés de programmes particuliers et le directeur de la Direction générale. D'autres membres de la Direction générale peuvent formuler des observations sur les niveaux dont il a été convenu. Les montants proposés sont également soumis aux membres du sous-comité du CIAD qui font des observations à ce sujet. Les sommes destinées à l'appui des institutions financières sont déterminées de la même façon; cependant, une analyse plus détaillée est effectuée parce que les allocations annuelles constituent des sommes importantes et se rapportent à des engagements visant plusieurs années.

12.130 Portée de la vérification. Notre étude a porté sur les contributions qu'a versées l'ACDI à sept organismes et qui représentaient $75.7 millions, soit 39 pour cent du budget de la Direction générale en 1978-1979, exception faite de l'aide alimentaire. Nous avons étudié l'appui qu'apporte l'ACDI aux groupes

suivants:

-Programme des Nations Unies pour le développement;

-Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés;

-Programme de lutte contre l'onchocercose (cécité provoquée par des piqûres d'insectes se trouvant dans des cours d'eau);

-Institut international de planification de l'éducation;

-Fonds du Commonwealth pour la coopération technique;

-Fonds asiatique de développement (Asian Development Fund); et

-Fonds spécial pour le développement (Special Development Fund) (sous l'égide de la Banque de développement des Caraïbes).

12.131 Observations. L'aide multilatérale est accordée pour des périodes couvrant plusieurs années, tout particulièrement en ce qui a trait aux fonds versés aux banques régionales de développement. Cela limite le degré de flexibilité disponible pour modifier l'importance des budgets annuels. Il importe de déterminer clairement les engagements et les obligations en raison de la façon dont ceux-ci limitent les choix de l'Agence. Par exemple, en vue de respecter les restrictions budgétaires imposées au cours de 1978-1979, la Direction générale a déterminé le degré de flexibilité possible en définissant les engagements légaux (niveau 1), les engagements moraux (niveau 2) et les nouvelles propositions (niveau 3) de la façon suivante:

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Total
	(en milliers de dollars)			
Banques internationales	239,200 (86%)	29,500 (11%)	8,700 (3%)	277,420 (100%)
Organismes de l'ONU	13,515 (11%)	101,845 (83%)	7,200 (6%)	122,560 (100%)
TOTAL	262,735 (63%)	131,345 (33%)	15,900 (4%)	399,980 (100%)

12.132 Une grande quantité de renseignements peut être obtenue des organismes multilatéraux. Cependant, il n'existait aucune ligne directrice concernant les renseignements que chaque organisme devait soumettre régulièrement, la façon dont ils devaient être analysés et conservés, les personnes chargées de les obtenir ou la forme sous laquelle ils devaient être conservés dans une mémoire de programme. La direction générale des Programmes multilatéraux n'avait pas consigné dans un document ses procédés ou ses politiques internes de fonctionnement afin de permettre une gestion plus efficace de ses fonds.

12.133 Parce que l'ACDI apporte un soutien financier à des organismes internationaux responsables de leurs propres programmes, elle n'exerce qu'un contrôle limité sur l'efficacité de leurs activités. Elle effectue actuellement une évaluation restreinte de l'aptitude organisationnelle des organismes multilatéraux auxquels le Canada accorde des fonds. Les procédés d'évaluation comprennent un questionnaire rempli par les agents de programme de l'ACDI, une étude des documents, l'examen de l'aide antérieure apportée à l'organisme et, dans certains cas, une visite sur les lieux. Le coût de ce procédé semble raisonnable par rapport aux avantages retirés.

12.134 Des efforts ont été consacrés à l'amélioration de la fiabilité du questionnaire et à l'intégration des renseignements sur l'efficacité dans le processus qu'utilise l'ACDI pour allouer les fonds du programme. Le questionnaire serait plus utile si:

-les objectifs des programmes multilatéraux de l'ACDl étaient énoncés d'une façon suffisamment précise pour en permettre l'évaluation;

-le lien existant entre le contenu de certaines parties du questionnaire et les objectifs d'aide multilatérale de l'ACDI était clairement établi;

-les renseignements nécessaires pour appuyer les jugements portés par les agents de programmes étaient clairement énoncés lorsque les questionnaires étaient remplis;

-l'usage que le Comité interministériel de l'aide au développement (CIAD) fait des évaluations était déterminé; et si

-des méthodes permettant de tenir compte des évaluations effectuées par les organismes internationaux étaient élaborées.

12.135 L'ACDI a encourage les organismes internationaux à améliorer leurs aptitudes internes à évaluer l'efficacité des programmes et des projets. L'Agence pourrait améliorer son contrôle du rendement des organismes bénéficiaires si elle établissait des lignes directrices concernant le genre et la quantité de renseignements requis annuellement.

12.136 L'ACDI devrait poursuivre ses efforts pour améliorer la fiabilité des questionnaires qu'elle utilise pour évaluer l'efficacité de ses programmes et devrait établir des procédés permettant de s'assurer que les résultats de ces évaluations sont pris en considération lors de l'allocation de fonds aux programmes.

12.137 Dans le cadre de sa planification budgétaire, l'ACDI devrait analyser le degré et la nature de ses obligations antérieures lorsqu'elle alloue des fonds à de nouveaux programmes internationaux ou à des programmes existants, afin que les répercussions financières à long terme des décisions relatives au financement soient clairement connues et communiquées.

12.138 Des procédés de fonctionnement devraient être établis, y compris, des lignes directrices concernant les renseignements qui doivent être conservés aux fins d'une analyse financière et des méthodes de contrôle systématique des programmes multilatéraux.

Direction générale des Programmes spéciaux

12.139 Données de base. La direction générale des Programmes spéciaux a charge de l'aide au développement, en majeure partie sous forme de contributions aux diverses organisations non gouvernementales canadiennes et internationales. Elle verse également des contributions à des entreprises canadiennes qui effectuent des études de faisabilité en vue de déterminer s'il est possible d'exploiter une entreprise dans les pays en voie de développement.

12.140 Le budget d'aide au développement de la Direction générale qui représente environ six pour cent du budget total de l'ACDI, est exposé dans le tableau suivant:

Divisions	1978-1979	1977-1978
	(en milliers de dollars)	
Organisations non gouvernementales canadiennes	54,855	49,916
Organisations non gouvernementales internationales	2,800	2,750
Coopérations industrielle	1,080	755
	58,735	53,421

12.141 Pour déterminer les organisations non gouvernementales qu'elle appuiera, l'ACDI a besoin de données historiques, de données de base, de renseignements sur leurs capacités financières, sur les cadres supérieurs et ainsi de suite. Comme les contributions de l'ACDI sont destinées à des projets précis, l'Agence a besoin de renseignements détaillés sur les plans des projets, les budgets et la provenance des fonds. La Direction générale a déterminé les renseignements dont elle a besoin et ne semble éprouver aucune difficulté à les obtenir des bénéficiaires éventuels.

12.142 Les projets des organisations non gouvernementales (ONG) sont approuvés au sein de l'ACDI conformément à un document de délégation de pouvoirs qui expose les pouvoirs financiers respectifs des agents, du Président, du Ministre et du Conseil du Trésor. Le processus d'approbation comprend des études effectuées par divers comités. À la réception d'une présentation de projet d'un ONG, un agent de programme et un gestionnaire de section l'évaluent pour déterminer si elle est complète. Aux fins d'une bonne coordination, la demande est alors envoyée à la direction générale des Programmes bilatéraux et, s'il y a lieu, à d'autres directions générales et aux missions diplomatiques du Canada à l'étranger concernées. On soumet parfois le projet proposé à un Comité géographique de division en vue

d'éviter un double financement et la duplication des projets. Un Comité d'examen préalable des projets et un Comité d'examen des projets des ONG étudient les projets dont le coût dépasse $ 100,000.

12.143 Portée de la vérification. Notre vérification a porté principalement sur les programmes de la division des Organisations non gouvernementales canadiennes parce qu'elles représentent la majeure partie des activités de la Direction générale. Nous avons étudié les procédés servant à déterminer l'allocation de ses fonds et à contrôler les organisations et les projets qu'elle appuie financièrement.

12.144 Observations. La direction générale des Programmes spéciaux ne peut exercer qu'un contrôle limité sur l'usage qui est fait des fonds publics et dont elle doit répondre parce que, en pratique, elle ne s'ingère pas dans les activités des organisations qu'elle aide. Nous estimons néanmoins, que des améliorations peuvent être apportées au contrôle qu'elle exerce.

12.145 Par exemple, nous avons constaté que le processus d'approbation et de sélection des projets présentait les lacunes suivantes:

-la Direction générale n'avait pas terminée de consigner les procédés internes de sélection et d'approbation des organisations et des projets;

-les renseignements provenant des missions diplomatiques canadiennes et se rapportant aux projets étaient souvent insatisfaisants ou n'étaient pas reçus; et

-les ressources du Comité géographique divisionnel n'avaient pas été utilisées pleinement pour éviter la duplication des projets et le double financement, puisque les projets n'étaient pas tous soumis aux comités appropriés.

12.146 Lorsqu'un projet est approuvé, un accord intervient entre l'ONG et l'ACDI, dans lequel l'Agence précise les conditions reliées à ses contributions. La circulaire no 1977-50 du Conseil du Trésor expose les conditions minimales qui doivent être incluses dans chaque accord lequel dicte, dans une certaine mesure, la nature et la portée de tout contrôle ultérieur du projet par l'ACDI. Nous avons constaté cependant que ces points n'avaient pas été consignés dans un document officiel par la Direction générale.

12.147 Tous les accords passés avec les ONG exigent des bénéficiaires qu'ils produisent des rapports d'activités et des rapports financiers. L'Agence n'avait pas déterminé les renseignements devant figurer dans ces rapports, ni établi de procédés lui permettant de s'assurer qu'ils étaient reçus à temps. Lorsqu'un ONG viole cet accord l'ACDI peut lui retirer son appui.

12.148 Les directives du Conseil du Trésor stipulent que la direction générale des Programmes spéciaux est chargée d'établir, dans ses accords avec les bénéficiaires, le droit du gouvernement de

vérifier l'usage qui est fait des contributions et de définir la nature et la portée des vérifications et effectuées par des tiers. Cette exigence découle en partie des politiques s'appliquant à l'ensemble du gouvernement et concernant la vérification des contributions.

12.149 Même si les ONG présentent ordinairement des états vérifiés, ceux-ci ne renferment pas de renseignements sur chaque projet. En outre, les ONG canadiens transfèrent souvent les fonds destinés aux projets, à leurs filiales locales qui tiennent des dossiers détaillés et agissent à titre de gestionnaires de projets; il est, par, conséquent, encore plus difficile d'obtenir des renseignements sur les projets vises. Bien que le droit d'effectuer une vérification doit toujours être précisé, il peut s'avérer inutile d'effectuer des vérifications détaillées de tous les projets, compte tenu de l'objectif de base de l'Agence qui consiste à ne pas s'ingérer dans les affaires des bénéficiaires.

12.150 Dans le cadre de la directive du Conseil du Trésor, l'ACDI peut exiger une vérification plus ou moins étendue. Il peut s'agir d'une simple approbation des rapports, de la présentation d'états certifiés par les vérificateurs des organisations ou de la conduite de vérifications par les vérificateurs du gouvernement.

12.151 Au cours de 1978-1979, les activités de vérification se rapportant aux ONG se limitaient à la vérification des opérations de 15 projets par la division de la Vérification des opérations et à l'exigence imposée par la Direction, selon laquelle les ONG canadiens devaient présenter des états financiers annuels vérifiés. Nous avons constaté que ces activités ne permettaient pas de répondre aux exigences du Conseil du Trésor pour les raisons suivantes:

-les états financiers annuels vérifiés présentés par les ONG canadiens ne précisaient pas chaque projet appuyé par l'ACDI;

-l'ACDI ne menait aucune vérification financière des projets; et

-des vérifications indépendantes de certains projets n'avaient pas été considérées.

En outre, un plan de base avait été élaboré visant la sélection des contributions à vérifier et la détermination de la nature, de la portée et du calendrier des vérifications.

12.152 L'Agence devrait, à l'égard de tous les projets, établir des procédés clairs afin d'assurer:

-l'élaboration d'un processus uniforme et systématique aux fins de leur sélection et leur approbation; et

-la prévention d'un double financement et de la duplication de projets.

12.153L'Agence devrait déterminer clairement les renseignements

qu'elle doit obtenir des organismes bénéficiaires au sujet des projets qu'elle appuie et s'assurer qu'elle les reçoit en temps opportun.

12.154 L'Agence devrait élaborer un plan de vérification satisfaisant à l'égard de tous les projets des organisations non gouvernementales, portant sur les vérifications opérationnelles et financières.

Gestion du coût affectant la paye

12.155 Données de base. En 1978-1979, les coûts imputables à la paye à l'ACDI se sont élevés à environ $25 millions. Le Budget des dépenses principal pour 1978-1979, indiquait au nombre de 969 les années-personnes autorisées, à l'exclusion des coopérants et des conseillers. La main-d'oeuvre totale se composait du personnel de l'administration centrale; des représentants à l'étranger oeuvrant dans des missions diplomatiques du Canada; des coopérants et de conseillers affectés à des projets d'aide.

12.156 Les coopérants et les conseillers peuvent relever soit, des représentants de l'ACDI à l'étranger, des chargés de projets de l'Agence oeuvrant à l'administration centrale ou des agents du gouvernement du pays bénéficiaire.

12.157 Portée de la vérification. Nous avons étudié trois aspects de la gestion du coût affectant la paye à l'ACDI: la planification de la main-d'oeuvre, la formation et le perfectionnement et les systèmes d'information sur les ressources humaines.

12.158 Notre étude de la planification de la main-d'oeuvre comprenait un examen des méthodes utilisées par l'Agence pour déterminer les besoins en ressources humaines. La vérification de la formation et du perfectionnement portait sur les systèmes d'identification des besoins, de planification et d'évaluation des programmes de formation et de détermination et d'enregistrement des coûts. Nous avons vérifié les systèmes d'information en vue de déterminer s'ils répondaient d'une façon opportune, exacte et économique aux besoins des gestionnaires.

12.159 Planification de la main-d'oeuvre. Déterminer les besoins en personnel pour l'administration du programme canadien d'aide au développement n'est pas chose facile en raison de l'ampleur, de la complexité et de la nature évolutive du programme et en raison des difficultés qui surviennent lors de la détermination objective des liens appropriés existant entre les besoins en ressources et les résultats du programme. Cependant, la Revue organisationnelle de 1976 de l'ACDI et les résultats des études de 1978-1979 sur les restrictions budgétaires imposées à l'ensemble du gouvernement ont mis l'accent sur le besoin d'un processus efficace de planification de la main-d'oeuvre.

12.160 Nous avons constaté que l'Agence ne planifiait pas d'une façon systématique ses besoins en ressources humaines. Les plans de travail concernant la main-d'oeuvre, que nous avons étudiés, étaient

en général insatisfaisants parce que le volume de travail était mal défini, parce qu'il n'était pas tenu compte de la contribution des employés affectés à des missions diplomatiques canadiennes et parce que leur lien avec les plans des projets était insuffisant. L'ACDI ne connaissait donc pas précisément le nombre de personnes dont elle avait besoin pour exécuter ses programmes.

12.161 L'ACDI a plusieurs composantes de la planification de la main d'oeuvre, comme le répertoire de la main-d'oeuvre et le processus d'évaluation de la performance. Dans ses plans d'amélioration, l'ACDI concentre ses efforts sur la collecte des données historiques concernant l'utilisation du personnel, sur l'établissement d'un répertoire de la main-d'oeuvre plus complet, sur l'amélioration des évaluations du rendement, sur l'élaboration d'un plan de carrière pour les cadres supérieurs et d'un système d'affectations successives des représentants à l'étranger. Cependant, la planification de la main-d'oeuvre ne sera pas efficace avant que ces améliorations soient apportées et qu'il existe un lien entre les plans de main-d'oeuvre et les plans de projets.

12.162 Formation et perfectionnement. L'ACDI a attaché beaucoup d'importance à son programme de formation au cours des trois dernières années. Quatre agents de formation et deux employés de soutien ont été affectés à la planification et au perfectionnement du personnel et ont été détachés auprès de chaque direction générale. Cependant, la responsabilité concernant l'élaboration de politiques de formation n'a pas été clairement définie et il n'existait aucun mécanisme permettant d'établir les priorités de formation. L'Agence prévoit actuellement mettre sur pied un Comité consultatif sur la formation et le perfectionnement devant s'occuper de ces problèmes.

12.163 L'évaluation des programmes de formation était faible parce qu'elle était effectuée par les employés et non par les employés et leurs superviseurs. Il en était de même pour les besoins en formation qui étaient déterminés par les employés et non par le personnel de supervision. L'Agence n'évaluait pas les besoins en formation et les avantages connexes selon des critères liés aux changements qu'elle désirait apporter au rendement au travail.

12.164 Systèmes d'information sur les ressources humaines. L'ACDI exploite cinq systèmes d'information sur le personnel dont trois se rapportent aux employés de l'Agence et deux aux experts et aux conseillers. Notre étude a porté sur le Système de rapports sur le personnel (SRP), le seul qui renferme des données au sujet des employés de l'administration centrale et des représentants à l'étranger.

12.165 Bien que le SRP ait répondu aux besoins des organismes centraux en ce qui a trait aux rapports sur le personnel, il n'a pas fourni les renseignements nécessaires aux gestionnaires. Par exemple, le SRP actuel ne fournissait aucune donnée sur les études, les antécédents de travail, le rendement ou les possibilités d'avancement. Les gestionnaires tenaient par conséquent leurs propres dossiers manuellement. L'ACDI effectue des analyses de besoins et des analyses

coût avantages à l'appui de plans visant à améliorer le SRP.

12.166 L'ACDI devrait améliorer ses procédés de planification de la main d'oeuvre en élaborant un processus de planification du travail qui reliera la détermination des besoins en personnel aux plans des projets.

12.167 L'ACDI devrait définir clairement la responsabilité relative à la détermination, à l'application et au contrôle des exigences de formation et de perfectionnement. Elle devrait également évaluer les avantages de la formation par rapport à des critères établis.

Vérification interne

12.168 Données de base. La division de la Vérification des opérations est chargée de toutes les vérifications internes de l'ACDI. Le directeur général de la Division relève du président par l'intermédiaire d'un Comité de vérification que préside le Vice-président principal. Il peut également communiquer directement avec le président au sujet de questions qu'il juge très importantes. La Division effectue des vérifications de projets ainsi que de gestion et obtient les services du Bureau des services de vérification du MAS pour ce qui est des vérifications financières. Au cours de l'exercice 1978-1979, la Division avait un budget de $593,000 et un effectif de 16 personnes.

12.169 Les vérifications de projets permettent d'évaluer les procédés d'exécution et d'administration utilisés pour chaque projet. Les vérifications de gestion visent surtout à évaluer le caractère approprié des systèmes d'exécution et l'utilisation qui en est faite au sein des directions générales et des divisions. Les vérifications financières permettent d'évaluer la qualité des systèmes et des contrôles financiers, incluant la protection des éléments d'actif.

12.170 Portée de la vérification. Nous avons étudié le rôle de la Division, son utilisation des ressources, sa planification de la vérification, ses méthodes de vérification et ses procédés de rapports.

12.171 Observations. Bien que la qualité du travail exécuté par la division de la Vérification des opérations et sa communication des résultats de la vérification aient été satisfaisantes, nous en sommes arrivés à la conclusion que les activités de la Division n'ont pas fourni suffisamment de renseignements au Président pour l'aider dans la gestion générale de l'ACDI. L'étendue de la vérification des opérations de l'Agence était incomplète et il manquait des méthodes et des procédés bien établis au titre de la planification et du contrôle des affectations de la vérification. En outre il n'existait jusqu'à tout récemment, aucun procédé permettant de prendre rapidement des mesures suite aux résultats de la vérification. C'est pourquoi nous avons conclu que le travail de vérification interne n'était pas suffisant pour influer de manière importante sur la nature, le calendrier et l'étendue de nos travaux de vérification.

12.172 Organisation de la vérification interne. Le Comité de vérification est chargé d'étudier les résultats et les recommandations de toutes les vérifications. Au cours de la période de 18 mois se terminant le 31 mars 1978, celui-ci n'avait toutefois examiné que 9 des 60 rapports sur la vérification de projets et aucun des 10 rapports de vérification financière produits par la Division. Certaines améliorations des activités du Comité de vérification ont été notées au cours de 1979, notamment le fait qu'un nombre beaucoup plus élevé de rapports de vérification avaient été étudiés.

12.173 En outre, le Comité a récemment établi un procédé pour communiquer en temps opportun aux gestionnaires des opérations les recommandations de vérification ainsi qu'un procédé de suivi. Cependant, le Comité n'a consigné que partiellement toutes les décisions qui ont été prises au sujet de la portée de la vérification, des observations et des plans d'action.

12.174 Le Comité de vérification devrait s'assurer qu'il examine tous les rapports de vérification et devrait tenir un registre complet des décisions prises lors de ses réunions.

12.175 Planification de la vérification. La division de la Vérification des opérations a entrepris ses activités en 1973. Depuis, elle a concentré ses efforts sur la vérification de projets individuels. Par suite des représentations faites par le Conseil du Trésor et des recommandations formulées par notre Bureau, la Division a récemment accordé la priorité à la vérification des systèmes financiers et des systèmes de gestion et a élaboré un plan triennal pour les vérifications financières. Au cours des dernières années, la qualité et la quantité des vérifications se sont nettement améliorées.

12.176 L'élargissement de la portée de la vérification n'a pas été accompagné de l'établissement d'un processus servant à relever tous les systèmes, programmes et projets qui pourraient faire l'objet d'une vérification. La Division n'a pas encore établi de critères appropriés de sélection en ce qui concerne les secteurs à vérifier. Par exemple, on n'a pas tenu compte des facteurs comme les risques éventuels, les besoins de la direction, l'importance relative ou la rentabilité.

12.177 La Division ne disposait d'aucun plan de vérification intégrée lui permettant d'évaluer la mesure dans laquelle ses ressources sont satisfaisantes et de contrôler ses activités. Un plan de ce genre, qui serait élaboré annuellement, indiquerait l'étendue de la vérification, sa portée, ses objectifs, son budget de temps et ses besoins en personnel. Il n'existait aucun système de rapports de temps au moyen duquel un contrôle des affectations de vérification aurait pu être exercé. La Division n'avait pas évalué ses besoins en formation et les membres de son personnel ne bénéficiaient pas d'un programme de formation structuré.

12.178 La Division devrait établir des critères pour le choix, la portée et le calendrier des vérifications; elle devrait également s'assurer que tous les systèmes, les programmes et les activités de

l'Agence soient considérés comme pouvant faire l'objet d'une vérification.

12.179 La Division devrait inclure dans son plan de travail annuel une description de l'étendue, de la vérification, de sa portée, de ses objectifs, de ses budgets de temps, et de ses besoins en personnel. etc.

12.180 La Division devrait déterminer ses besoins en ressources par rapport à son plan de vérification, mettre sur pied un système de rapports de temps en vue de contrôler l'utilisation des services des employés de la Division et élaborer un programme de formation.

12.181 Méthodes de vérification. Les gestionnaires de la division de la Vérification des opérations n'ont pas examiné les dossiers de travail établis par les vérificateurs des projets. Ils ont cependant examiné en détail les rapports finals sur les vérifications de projets. La Division ne possédait aucun moyen systématique pour s'assurer que les procédés normalisés de vérification étaient respectés si toutes les questions importantes étaient signalées et accompagnées de preuves documentées dans les feuilles de travail à l'appui.

12.182 La Division a récemment établi des procédés visant à faire en sorte que le rapport de vérification soit terminé dans un délai d'un mois après la fin de la vérification. Cela éliminera les retards antérieurs de publication des rapports de vérification, qui allaient de six à huit mois. Nous avons également constaté des améliorations en ce qui a trait à la distribution des rapports de vérification aux directions générales des programmes; cependant, les observations et recommandations pertinentes n'étaient pas encore expédiées aux représentants de l'ACDI à l'étranger dont les opérations avaient fait l'objet d'une vérification sur place.

12.183 La Division devrait établir des procédés permettant l'étude des feuilles de travail afin d'assurer la qualité des rapports de vérification.

12.184 Il faudrait que les observations et les recommandations de vérification ayant trait aux activités de 1'ACDI à l'étranger soient communiquées aux représentants sur place concernés.

Suivi sur les observations des années précédentes

12.185 Au cours de notre vérification, nous avons effectué un suivi du projet d'aide technique et monétaire visant des méthodes de formation des pêcheurs, et entrepris dans la République de Colombie, qui avait fait l'objet de commentaires dans notre Rapport de 1976. Le financement du projet, approuvé par le Ministre en janvier 1973, ainsi que l'addition ultérieure de fonds, prévoyaient une somme de $308,000 destinée à l'achat et à la modification d'un bateau de pêche. Au 31 mars 1976, des dépenses d'environ $665,000 avaient été encourues pour l'acquisition et la modification du bateau. En avril 1976, la République de la Colombie a refusé le bateau parce qu'il était

instable et qu'il ne convenait pas au projet.

12.186 Après avoir étudié des solutions de rechange, l'ACDI a décidé d'exécuter des travaux supplémentaires sur le bateau pour faire en sorte qu'il soit accepté. Ainsi, au cours de la période allant de mars 1976 à juin 1979, des dépenses supplémentaires de $745,000 ont été encourues pour des réparations, des modifications, du matériel, des tests de stabilité et l'embauchage de membres d'équipage, ce qui a porté le coût total du bateau, pour l'Agence, à $1.4 million.

12.187 En juillet 1976, le Ministre a approuve l'affectation de fonds supplémentaires de $3.5 millions au projet, incluant $2 millions pour l'achat et la modification d'un autre bateau de pêche. Le deuxième bateau de pêche n'a pas été acheté et une somme d'environ $720,000 tirée des fonds supplémentaires a servi à acquitter des frais se rapportant au premier bateau. En 1978, le gouvernement de la Colombie a de nouveau refusé le bateau et l'Agence envisage en ce moment des solutions de rechange.

Sommaire des recommandations et commentaires de l'Agence

Recommandation

Gestion financière

12.59L'ACDI devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la gestion financière et s'assurer qu'une priorité absolue soit accordée au parachèvement et à la mise en application du plan des systèmes à long terme et des plans d'action.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Nous aurons établi d'ici janvier 1980, dans le cadre des phases I et II du Projet des systèmes à long terme, des plans d'action visant l'établissement de modules de système qui, progressivement, permettront de satisfaire les besoins d'information de gestion de l'Agence (y compris l'information sur la gestion financière) au cours des années 1980 et 1981.

Renseignements destinés au Parlement

Recommandation

12.66En collaboration avec le Conseil du Trésor, l'ACDI devrait réviser la présentation du Budget des dépenses afin d'améliorer la divulgation des renseignements au Parlement.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Dès que le Conseil du Trésor aura établi les lignes directrices et les paramètres pour la modification de la présentation du Budget des dépenses dans l'ensemble du gouvernement, il y aura révision de la structure des crédits, des programmes et des activités de l'Agence. Nous sommes présentement à planifier cette révision.

Marchés de fournitures et de services

Recommandation

12.78L'ACDI devrait améliorer le processus d'approvisionnement de l'aide alimentaire en définissant clairement les rôles et les

responsabilités de tous les groupes intéressés au sein de l'Agence et d'autres organismes du gouvernement canadien agissant en son nom.

Commentaire de l'Agence

Bien que les rôles et les responsabilités soient clairement énoncés, l'ACDI s'efforcera d'assurer une meilleure compréhension et une meilleure mise à exécution de ces rôles et responsabilités par les autres organismes du gouvernement canadien.

Recommandations

12.79L'ACDI devrait améliorer ses méthodes d'approvisionnement en aide alimentaire en s'assurant que:

-des pénalités appropriées soient stipulées pour des commandes d'achat mal exécutées;

-des accords soient signés avec les pays bénéficiaires avant l'obtention de denrées alimentaires des fournisseurs;

-des paiements soient versés aux fournisseurs seulement après la livraison de marchandises conformément aux conditions; et que

-l'on établisse des procédés permettant à l'Agence de s'assurer que les prix demandés par les fournisseurs ne sont pas supérieurs aux prix prévalant sur les marchés internationaux.

Commentaires de l'Agence

L'ACDI s'efforcera de faire en sorte que les autres ministères et organismes gouvernementaux s'occupant d'achats pour le compte de l'ACDI prévoient l'insertion, dans les contrats d'achats de biens et de services, de dispositions prévoyant des pénalités appropriées dans le cas de commandes mal exécutées. Dans la plupart des cas, cependant, c'est finalement aux autres ministères et organismes gouvernementaux qu'il appartient de donner suite à cette recommandation.

L'Agence accepte cette recommandation.

En ce qui a trait aux biens fournis par le secteur privé, l'ACDI accepte la recommandation. Dans le cas des biens obtenus par l'entremise d'autres ministères ou organismes gouvernementaux, l'ACDI cherchera a obtenir qu'on modifie les pratiques existantes. Au chapitre du transport maritime, l'ACDI n'a d'autre choix que de se conformer aux règles et modalités régissant l'industrie du transport maritime sur le plan international.

Les ministères et les organismes gouvernementaux agissant pour le compte de l'ACDI ont charge de voir à ce que les prix demandés par les fournisseurs ne soient pas supérieurs aux prix prévalent sur les marchés internationaux. Nous exigerons donc une certification à cet effet des ministères et organismes impliqués.

Recommandations

12.85L'ACDI devrait améliorer ses procédés d'acquisition d'équipement et de matériel en s'assurant que:

-le prix des contrats d'achat est conforme aux budgets des projets et aux accords conclus avec les pays bénéficiaires et ce, de façon régulière;

-les contrats d'achat contiennent des dispositions satisfaisantes concernant la qualité, l'emballage, la livraison, les garanties, les paiements et les inspections; et

-des agents compétents effectuent des examens appropriés des contrats d'achat.

Commentaires de l'Agence

Recommandation acceptée. Les éléments de base de ce procédé ont été établis et deviendront pleinement opérationnels lorsque des systèmes financiers permettant l'établissement de budgets de projet par élément et activité connexe plutôt que de simples budgets par projet seront mis en oeuvre.

L'ACDI verra à ce que le MAS et les préposés aux achats prévoient 1'insertion de dispositions de ce genre dans les contrats lorsque les achats sont faits par l'entremise de ces préposés. L'ACDI contrôlera les achats effectués par d'autres ministères et organismes afin d'assurer l'application des recommandations.

L'ACDI s'efforcera d'obtenir des examens plus poussés des contrats d'achat en confiant cette tâche à des spécialistes sectoriels.

Recommandations

12.88L'ACDI devrait améliorer ses procédés visant à obtenir et a administrer les services de consultation en vue d'exercer un contrôle plus efficace. Les procédés devraient garantir les mesures suivantes:

-la pratique qui consiste à modifier les contrats devrait être réduite au minimum;

-de meilleurs contrôles devraient être exercés sur l'exécution des contrats afin que les dépassements de coûts importants soient déterminés le plus tôt possible et que les autorisations appropriées soient obtenues; et

-le rendement des conseillers devrait être évalué.

Commentaires de l'Agence

Recommandation acceptée.

Recommandation acceptée. Les éléments de base de ce procédé ont été établis et deviendront pleinement opérationnels lorsque des systèmes financiers permettant l'établissement de budgets de projet par élément et activité connexe plutôt que de simples budgets par projet seront mis en oeuvre.

L'ACDI a déjà mis en place ce processus et en assurera la complète réalisation.

Recommandations

12.91En ce qui concerne les coopérants, l'ACDI devrait:

-respecter de façon uniforme les procédés établis pour leur sélection;

-obtenir l'accord des pays bénéficiaires concernant les rôles et les responsabilités des coopérants; et

-améliorer le contrôle qu'elle exerce sur l'administration des contrats conclus avec les coopérants.

Commentaires de l'Agence

Recommandation acceptée.

Direction générale des Programmes bilatéraux

Recommandation

12.98L'ACDl devrait s'assurer que les méthodes de planification et de contrôle des projets soient réellement communiquées et suivies et que le rôle et les responsabilités des membres des équipes de projet soient clairement définis, acceptés et remplis.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Nous avons distribué à toutes les directions géographiques une version préliminaire du chapitre du Manuel de gestion des projets bilatéraux qui traite de la planification. Nous avons établi des plans d'opérations officiels des projets et nous sommes à mettre en oeuvre des programmes de contrôle de la qualité. Nous avons émis une directive sur la composition, les rôles et les responsabilités de l'équipe de projet.

Recommandations

12.107La direction générale des Programmes bilatéraux devrait déployer plus d'efforts pour décrire dans ses manuels et pour mettre en application des procédés de planification normalisés afin de:

-s'assurer que chaque plan d'opération expose clairement les objectifs du projet, détermine des procédés de contrôle et décrive un plan d'évaluation de l'efficacité du projet; et

-mettre sur pied un système normalisé permettant de mesurer le progrès de tous les projets à la phase de la planification.

Commentaires de l'Agence

Recommandation acceptée. Nous avons étayé la Méthode du cadre logique (MCL) à l'aide des plans d'opérations. On peut ainsi recueillir des données plus précises pour satisfaire aux exigences touchant les objectifs, les contrôles et les évaluations.

Recommandation acceptée. Les procédés de planification plus détaillés que contient la version révisée du Manuel de gestion des projets bilatéraux permettront un meilleur contrôle de la planification. En outre, nous sommes à améliorer le système de rapports financiers en vue d'assurer un meilleur contrôle financier. Toutefois, le manque de ressources administratives et financières fait obstacle au contrôle sur place des projets.

Recommandations

12.116 L'Agence devrait améliorer ses renseignements sur l'administration des projets en:

-s'assurant que la quantité et la qualité des renseignements répondent aux exigences de l'ACDI;

-s'assurant que la direction du Contrôleur prépare des rapports financiers sur las projets qui soient satisfaisants et présentés en temps opportun; et

-mettant en application pour les projets importants, des procédés administratifs qui permettront la mise à jour continue des prévisions de coût.

Commentaires de l'Agence

Recommandation acceptée. Les travaux du Comité consultatif de gestion sur le traitement de l'information visant l'établissement d'un plan des systèmes à long terme avaient, entre autres buts, de voir à ce que l'information sur la gestion des projets, y compris les sous-ensembles fonctionnels d'information de gestion comme les rapports financiers sur les projets et les mises à jour relatives aux coûts des projets, satisfasse, en quantité et en qualité, aux exigences de l'ACDI.

Recommandation acceptée. Nous sommes à établir des procédés de ce genre en tenant compte des directives récentes du Conseil du Trésor.

Recommandation

12.124La direction générale des Programmes bilatéraux devrait concevoir des programmes et des projets permettant une évaluation plus facile de l'efficacité. Les objectifs devraient être décrits clairement et, si possible, de manière à pouvoir être évalués quantitativement. La relation entre les objectifs des projets et les

objectifs des programmes devrait être claire. Puis, la direction générale des Programmes bilatéraux devrait décider, d'après des critères pré-déterminés, du moment et de la portée des évaluations.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. La direction générale des Programmes bilatéraux a établi, au niveau des projets, un système permettant d'évaluer l'efficacité et les répercussions des transferts de ressources individuelles en conformité avec les lignes directrices générales de l'Agence suite à la directive du Conseil du Trésor de mai 1977. Le cycle continu des programmes attribuera des ressources et une importance accrues à l'évaluation des programmes. En particulier, la MCL et les plans d'opérations permettent de décrire avec plus de précision les objectifs des projets. Actuellement, les procédés de planification présentés dans le Manuel de gestion des projets bilatéraux et le processus d'approbation des projets exigent que les projets soient liés étroitement à la réalisation des objectifs des programmes. Les procédés révisés conserveront et renforceront cette liaison entre les projets et les objectifs des programmes. La portée et l'importance de l'évaluation sont établies à l'étape de la planification et l'on prévoit à ce moment-là les ressources qui seront nécessaires pour effectuer les évaluations en temps voulu. Le système d'évaluation de l'Agence, le sous-système d'évaluation bilatéral ainsi que le plan annuel de travail permettent d'établir un relevé des projets et des programmes à évaluer.

Direction générale des Programmes multilatéraux

Recommandation

12.136L'ACDI devrait poursuivre ses efforts pour améliorer la fiabilité des questionnaires qu'elle utilise pour évaluer l'efficacité de ses programmes et devrait établir des procédés permettant de s'assurer que les résultats de ces évaluations sont pris en considération lors de l'allocation de fonds aux programmes.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. L'Agence continuera de travailler a l'amélioration de la fiabilité des méthodes d'évaluation et verra à ce qu'il soit tenu compte de l'évaluation de l'efficacité au cours du processus d'attribution des fonds.

Recommandation

12.137Dans le cadre de sa planification budgétaire, l'ACDI devrait analyser le degré et la nature de ses obligations antérieures lorsqu'elle alloue des fonds à de nouveaux programmes internationaux ou a des programmes existants, afin que les répercussions financières à long terme des décisions relatives au financement soient clairement connues et communiquées.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. On revoit actuellement tous les programmes pour en établir les implications financières actuelles et préciser les implications financières à long terme.

Recommandation

12.138Des procédés de fonctionnement devraient être établis, y compris, des lignes directrices concernant les renseignements qui doivent être conservés aux fins d'une analyse financière et des méthodes de contrôle systématique des programmes multilatéraux.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. L'Agence a déjà revu une grande partie de l'information devant servir au contrôle des programmes. L'Agence continuera d'établir des procédés améliorés à cette fin.

Direction générale des Programmes spéciaux

Recommandations

12.152L'Agence devrait, à l'égard de tous les projets, établir des procédés clairs afin d'assurer:

-l'élaboration d'un processus uniforme et systématique aux fins de leur sélection et leur approbation; et

-la prévention d'un double financement et de la duplication de projets.

Commentaires de l'Agence

Recommandation acceptée. Nous sommes à réviser le Manuel des opérations relatives aux ONG, ce qui devrait permettre la mise en pratique de ces recommandations.

Recommandation acceptée. Les Comités géographiques examineront tous les projets afin d'éviter le double financement et la duplication des projets.

Recommandation

12.153L'Agence devrait déterminer clairement les renseignements qu'elle doit obtenir des organismes bénéficiaires au sujet des projets qu'elle appuie et s'assurer qu'elle les reçoit en temps opportun.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Nous utilisons actuellement des formules révisées de présentation des projets et de rapports pour les projets inférieurs à $100,000. En outre, la lettre d'entente avec les organismes bénéficiaires précise que les paiements ne seront effectués qu'après la réception de rapports jugés satisfaisants. Nous sommes à

mettre au point une formule de présentation de projets supérieurs à $100,000.

Recommandation

12.154L'Agence devrait élaborer un plan de vérification satisfaisant a l'égard de tous les projets des organisations non gouvernementales, portant sur les vérifications opérationnelles et financières.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. La direction de la Vérification des opérations travaille actuellement en ce sens.

Gestion du coût affectant la paye

Recommandation

12.166L'ACDI devrait améliorer ses procédés de planification de la main-d'oeuvre en élaborant un processus de planification du travail qui reliera la détermination des besoins en personnel aux plans des projets.

Commentaire de l'Agence

L'Agence admet qu'elle devrait améliorer les procédés permettant d'établir avec précision les besoins en personnel. À cette fin, elle a commencé une révision des dépenses de base A qui, d'ici la fin de décembre 1979, lui fournira une analyse objective des besoins en ressources humaines pour toutes les activités de l'Agence. En outre, l'Agence a élaboré un modèle pour déterminer les besoins de dotation en personnel relativement à toutes les activités des bureaux à l'étranger.

Recommandation

12.167L'ACDI devrait définir clairement la responsabilité relative à la détermination, à l'application et au contrôle des exigences de formation et de perfectionnement. Elle devrait également évaluer les avantages de la formation par rapport à des critères établis.

Commmentaire de l'Agence

L'Agence reconnaît l'importance de cette recommandation. Nous avons adopté de nouvelles politiques de formation et de perfectionnement en gestion: celles-ci fourniront les principes essentiels et les éléments de base des mécanismes de contrôle nécessaires.

Vérification interne

Recommandation

12.174Le Comité de vérification devrait s'assurer qu'il examine tous les rapports de vérification et devrait tenir un registre complet des

décisions prises lors de ses réunions.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Nous avons établi un procédé d'examen des rapports et de consignation des décisions.

Recommandation

12.178La Division devrait établir des critères pour le choix, la portée et le calendrier des vérifications; elle devrait également s'assurer que tous les systèmes, les programmes et les activités de l'Agence soient considérés comme pouvant faire l'objet d'une vérification.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Nous avons élaboré et mis en vigueur des critères de sélection en ce qui concerne les vérifications de projets et les vérifications financières. Des vérifications des systèmes sont également effectuées afin de déterminer les activités, d'établir les priorités et de planifier les vérifications. Nous sommes à établir les listes préliminaires des systèmes et des activités de l'Agence pouvant faire l'objet d'une vérification.

Recommandation

12.179La Division devrait inclure dans son plan de travail annuel une description de l'étendue de la vérification, de sa portée, de ses objectifs, de ses budgets de temps, et de ses besoins en personnel, etc.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Des plans sont en vigueur, selon les ressources actuellement disponibles.

Recommandation

12.180La Division devrait déterminer ses besoins en ressources par rapport à son plan de vérification, mettre sur pied un système de rapports de temps en vue de contrôler l'utilisation des services des employés de la Division et élaborer un programme de formation.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Nous avons élaboré des ébauches de plans. Toutefois, à cause des restrictions actuelles au plan des ressources, leur mise en vigueur est limitée.

Recommandation

12.183La Division devrait établir des procédés permettant l'étude des feuilles de travail afin d'assurer la qualité des rapports de

vérification.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Cet examen est prévu dans l'ébauche du manuel des procédés internes et sera mis en vigueur.

Recommandation

12.184Il faudrait que les observations et les recommandations de vérification ayant trait aux activités de l'ACDI à l'étranger soient communiquées aux représentants sur place concernés.

Commentaire de l'Agence

Recommandation acceptée. Des sommaires des observations concernant les besoins des représentants à l'étranger seront insérés dans les communiqués servant à fournir les données dont ils ont besoin.

Commentaire du Président

Nous avons reproduit dans les pages qui suivent le texte intégral d'une lettre datée du 22 octobre 1979 que le Président de l'Agence canadienne de développement international nous faisait parvenir en réponse à la demande que nous lui avions faite de commenter les recommandations du présent chapitre.

Agence canadienne de développement international

Canadian International Development Agency

Agence canadienne de développement international

President

Président

Le 22 octobre 1979

Monsieur James J. Macdonell
Vérificateur général
Bureau du Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa, Ontario
K1A 0G8

Cher Monsieur,

Répondant à l'invitation que vous m'avez faite de formuler des commentaires sur la vérification intégrée de l'ACDI effectuée en 1979, je tiens à dire tout d'abord que j'apprécie sincèrement la qualité du travail accompli par les membres de votre personnel et l'attention que vous-même et vos collègues avez accordée à cette vérification. La tâche n'était pas facile et ce, sous bien des aspects.

Je crois comprendre en premier lieu que la vérification intégrée est une pratique relativement nouvelle et particulièrement exigeante que vous êtes encore à mettre au point. Deuxièmement, l'ACDI subit actuellement de profondes transformations. De nouvelles structures organisationnelles sont mises en place et de nouveaux systèmes de gestion et de contrôle sont en train d'être conçus et instaurés. certains sont opérationnels, tandis que d'autres en sont encore à l'étape des essais ou de l'élaboration. Une image statique de l'Agence n'aurait donc pas été fidèle à la réalité. Enfin, comme il s'agit de la première vérification intégrée de l'ACDI, nous ne disposons d'aucun point de repère pour mesurer exactement les progrès accomplis et la vitesse du changement. Beaucoup d'améliorations ont été apportées dans un passé tellement récent qu'il n'est pas encore possible de les évaluer en se basant sur leurs résultats.

Dans ces circonstances, il m'est particulièrement agréable de vous confirmer que je suis dans 1'ensemble d'accord avec les points faibles que vous signalez dans votre rapport à propos des systèmes de gestion et de contrôle de l'Agence. Je suis également d'accord dans l'ensemble avec vos recommandations. Dans le résumé du rapport, il est dit que bien que les opérations de l'Agence continuent de présenter certaines faiblesses, les gestionnaires en sont conscients et sont en train d'élaborer ou d'appliquer des mesures correctives. Il est réconfortant pour moi de voir que les mesures correctives amorcées par les gestionnaires de l'ACDI concordent si étroitement avec le sens de vos recommandations. De fait, nous avons déjà posé des gestes en ce qui concerne pratiquement toutes ces recommandations.

Depuis que votre vérification est terminée, certaines autres mesures correctives ont d'ailleurs été prises à l'ACDI:

i)Revue sur base-A: Une Revue des dépenses sur base-A a été lancée en juin 1979 afin de pouvoir établir les lignes directrices qui permettront d'allouer les ressources en fonction des changements apportés à la structure organisationnelle et du champ d'action actuel et futur des programmes de l'ACDI.

ii)Planification du travail: À la suite de la Revue sur base-A, le processus de planification du travail prendra plus d'expansion de façon à englober l'affectation des ressources requises pour la réalisation efficace des activités de chaque centre de responsabilité, ce qui signifie que chaque niveau de gestion disposera d'une quantité précise de ressources pour la réalisation de son travail.

iii)Processus de planification: Au printemps de 1979 a été lancé un examen en profondeur du cycle de planification et de ses éléments constituants pour l'ensemble de l'Agence, dont le but est de

rationaliser le processus de prise de décisions à l'échelon de la haute direction.

iv)Contrôle financier: En juin 1979, l'Agence a entrepris de coordonner les informations financières par le truchement des Conseillers en gestion financière, afin de pouvoir appuyer sa gestion sur une seule série de chiffres convenues et de disposer d'une base pour le développement futur des systèmes.

v)Contrôle des dépenses sur le terrain: Depuis juillet 1979, les modalités de formation ont entraîné une modification du système de comptabilité des missions pour ce qui est des dépenses d'aide à l'étranger.

vi)Une vérification du traitement électronique des données, terminée en 1979, a donné lieu à la conclusion que la Direction des services informatiques, de la direction générale du Contrôleur, avait sensiblement amélioré ses normes et procédures.

vii)Années-personnes pour la Direction générale du Contrôleur: en octobre 1979, le Conseil du Trésor a accepté une première affectation de ressources additionnelles pour la Direction générale du Contrôleur, afin de permettre que le développement des systèmes d'information se fasse avec célérité - il s'agit là de notre plus haute priorité.

viii)Projet des systèmes à long terme: 80% des besoins d'information pour la gestion fonctionnelle de toute l'Agence ont été analysés. L'analyse complète et l'intégration subséquente des données devraient être terminées en janvier 1980. À partir de là, le CCGTI (MACIP) établira des projets de systèmes et fixera les priorités relatives. Les projets de développement des systèmes seront mis en branle en février 1980.

ix)Administration du personnel: une étude sur l'affectation de personnel sur le terrain, terminée en février 1979, a mené à l'élaboration d'un modèle devant servir à déterminer quelles sont les ressources humaines requises sur place. En outre, depuis juin 1979, de nouvelles politiques de formation et de perfectionnement des cadres ont été adoptées afin de faire correspondre les éléments de formation aux besoins des gestionnaires et d'obtenir de ceux-ci une évaluation des résultats de la formation.

x)Aide alimentaire: un contrôle a été établi en juillet 1979 pour veiller à ce qu'aucun achat ne puisse se faire dans le cadre de l'aide alimentaire tant que les protocoles d'entente ne sont pas entre les mains du Centre de coordination et d'évaluation de l'aide alimentaire. À partir d'octobre 1979, tous les contrats passés avec des fournisseurs de denrées alimentaires doivent contenir une attestation de la part du fournisseur énonçant que le prix demandé à l'ACDI n'est pas plus élevé que le prix international du produit le jour de l'achat.

xi)Ressources: au début d'octobre 1979, l'Agence a mis en branle un processus d'appréciation du rendement des consultants, afin d'obtenir

une évaluation quantitative et qualitative du travail accompli par les consultants en regard de leur mandat.

xii)Multilatéral: en août 1979, cette Direction générale a amorcé avec le Conseil du Trésor une suite de mesures qui, une fois complétées, résulteront en des affectations budgétaires pour une année seulement. Elle a également entrepris en juillet 1979 un examen complet de toutes les obligations éventuelles envers le Canada.

xiii)Organisations non-gouvernementales: un plan de vérification des projets des ONG, échelonné sur trois ans, a été présenté au Comité de vérification et d'évaluation de l'Agence au début de septembre 1979.

xiv)Bilatéral: Certaines déficiences signalées dans votre rapport ont déjà fait l'objet de mesures correctives.

Mentionnons:

-une directive exigeant des équipes de projet qu'elles se réunissent aux étapes clé de l'élaboration d'un projet;

-l'établissement de mécanismes de contrôle permettant de s'assurer que l'exécution des plans d'opérations est suivie dans chacune des Directions;

-une budgétisation améliorée au niveau des Directions générales grâce aux plans d'opérations qui comprennent maintenant une budgétisation d'un projet par élément et par activité connexe;

-la préparation de rapports périodiques sur l'état des projets à l'intention des cadres supérieurs.

Un dernier commentaire sur les plans d'opérations: certaines observations contenues dans votre rapport donnent à penser que ce système est entièrement au point et que le problème réside essentiellement au niveau de l'application. En fait, les plans d'opérations sont encore en cours d'élaboration. Nous affectons actuellement les ressources nécessaires à cette tâche, de façon à concevoir et à appliquer le mieux possible cet important outil de gestion.

Le fait que toutes ces initiatives aient été prises depuis que votre vérification a pris fin témoigne encore davantage de la volonté de changement et d'amélioration présente chez les cadres de l'Agence. Vous êtes parfaitement conscient de l'ampleur de la tâche. Au milieu des années 1970, la croissance rapide du volume et de la complexité des programmes d'aide du Canada a entraîné un débordement de la structure organisationnelle de l'ACDI et de ses principaux systèmes de contrôle et d'information de gestion. La planification et les opérations en matière d'aide à l'étranger revêtent un caractère à ce point particulier que, malgré des consultations intensives avec d'autres grands organismes d'aide, nous avons dû concevoir et mettre en place des systèmes novateurs qui étaient aptes à répondre à nos propres besoins. Heureusement, je pense qu'une grande partie de cette

tâche est maintenant accomplie.

Cela dit je ne suis pas encore persuadé que notre rythme actuel de progression nous permettra d'apporter toutes les améliorations projetées en 1980 dans les délais prévus. Vous avez signalé dans votre rapport l'étendue des responsabilités que nous devons partager avec d'autres ministères en ce qui concerne la gestion du programme canadien d'aide à l'étranger, et les règlements qui nous régissent impliquent également diverses autres contraintes. Fait encore plus important, une révision aussi minutieuse des activités de l'ACDI a des répercussions sensibles du côté des ressources, tant sur le plan du personnel que sur celui des fonds nécessaires pour la passation de contrats avec l'extérieur.

Les cadres de l'Agence devront maintenant relever un nouveau défi en fixant l'ordre de priorité à respecter dans les améliorations prévues. Je crains toutefois que les ressources dont nous disposons actuellement pour l'administration et l'amélioration de nos services ne nous permettent pas de les réaliser toutes simultanément.

Je voudrais terminer en disant que la collaboration et le soutien de votre Bureau nous ont été très précieux et que votre rapport constitue une contribution importante et constructive à l'amélioration de l'ACDI et de ses opérations.

Michel Dupuy

13

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	13.1	329
Vue d'ensemble de la Commission		
Historique	13.4	329
Organisation	13.5	330
Réglementation économique	13.7	331
Réglementation sur la sécurité	13.12	332
Administration des subventions	13.14	332
Données financières et autres	13.18	333
Portée de la vérification	13.20	334
Sommaire des observations découlant de la vérification	13.21	335
Constatations de la vérification et recommandations	13.34	337
Vérifiabilité des paiements au titre de la Loi sur les chemins de fer		
Introduction	13.35	337
Sommaire des constatations	13.37	338
Renseignements de base	13.43	339
Observations et recommandations	13.50	340
Efficacité des programmes		
Introduction	13.65	343
Observations et recommandations	13.66	343
Systèmes informatiques		
Introduction	13.79	346
Observations et recommandations	13.82	347
Établissement des plans, des budgets et des rapports financiers		
Introduction	13.88	348
Observations et recommandations	13.89	348
Traitement des demandes d'abandon d'embranchements et des demandes de suppression de services de voyageurs		
Introduction	13.101	350
Observations et recommandations	13.103	350
Subventions au transport du grain et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est		

Introduction	13.114	353
Gestion du coût affectant la paye		
Introduction	13.128	356
Planification de la main-d'oeuvre	13.130	357
Formation et perfectionnement	13.142	358
Systèmes d'information sur les ressources humaines	13.153	359
Vérification interne		
Introduction	13.159	360
Observations et recommandations	13.161	361
Autres questions importantes	13.171	362
L'impact du programme de réfection des embranchements du ministère des Transports	13.172	362
Exclusion des coûts et des revenus du trafic ferroviaire de transit lors du calcul des subventions	13.181	364
Divulgation dans les Comptes publics des demandes de subventions ferroviaires impayées	13.188	365
Sommaire des recommandations et commentaires de la Commission		367

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

13.1 Ce chapitre présente les principales observations et recommandations qui se dégagent de notre vérification intégrée de la Commission canadienne des transports effectuée au cours de l'exercice 1978-1979. À cette occasion, nous avons étudié tous les domaines d'activité les plus importants de la Commission. À la suite de cette étude, nous avons identifié les questions importantes devant être soumises à un examen détaillé et rapportées à la direction et au Parlement.

13.2 Lors de notre vérification, nous avons obtenu l'entière collaboration des commissaires, des cadres et du personnel de la Commission.

13.3 Notre Bureau suivra la mise en application des recommandations faites dans ce chapitre et en observera le progrès.

Vue d'ensemble de la Commission

Historique

13.4 La Commission canadienne des transports (CCT) a été créée en 1967 par la Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17. La CCT a remplacé trois organismes et en a assumé les responsabilités:

-la Commission des transports du Canada qui, en 1938, avait remplacé la Commission des chemins de fer du Canada et qui exerçait sa juridiction dans certains domaines du transport aérien et maritime;

-la Commission des transports aériens, constituée en 1944 pour assurer la réglementation économique de l'aviation civile; et

-la Commission maritime canadienne, créée en 1947 afin de mettre en application les politiques de la marine marchande.

Outre ces responsabilités, la CCT a reçu juridiction sur le transport interprovincial ou international par pipe-line de denrées et le pouvoir d'enquêter sur les projets d'acquisitions, surtout celles des entreprises de véhicules à moteur. La Loi sur le transport par véhicule à moteur, S.R.C. 1970, c. M-14, a délégué aux organismes provinciaux de contrôle, la responsabilité de fixer les règlements du transport extra-provincial par véhicule à moteur. Les organismes provinciaux continuent d'assumer cette responsabilité, ne laissant à la CCT qu'un rôle plutôt limité dans ce domaine. Aucun pipe-line de denrées n'a été construit bien qu'on ait étudié à fond leur utilité possible.

Organisation

13.5 La Commission est une cour d'archives composée d'au plus 17 membres nommés par le gouverneur en conseil. Pour s'acquitter des fonctions que lui confie la Loi nationale sur les transports, elle s'est organisée en comités correspondant aux divers modes de transport. Voici les principaux comités:

-le Comité des transports par chemin de fer, qui exerce son pouvoir sur tout transport ferroviaire soumis à la Loi sur les Chemins de fer, S.R.C. 1970, c. R-2, notamment la construction de voies ferrées, leur emplacement, leur abandon, leurs tarifs et leur sécurité;

-le Comité des transports aériens, qui voit à la mise en oeuvre des sections de la Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, applicables à quiconque exploite un service aérien commercial au Canada. Il réglemente la délivrance de permis, la classification des transporteurs aériens, les transporteurs aériens commerciaux, les droits de péage et les tarifs; et

-le Comité des transports par eau, qui contrôle le transport par eau tel que le prescrit la Loi sur les transports, S.R.C. 1970, c. T-14, applicable à tout acheminement de marchandises et de passagers par navire, d'un port ou localité au Canada à un autre dans certaines zones géographiques choisies.

La CCT a créé certains autres comités afin de répondre à ses besoins particuliers ainsi qu'aux exigences précises de la Loi nationale sur les transports. Mentionnons, entre autres, le Comité des transports par véhicule à moteur, le Comité des transports par pipe-line de denrées, le Comité de la politique en matière de transport international et le Comité de révision. La CCT maintient en outre un service de recherche à l'usage de tous les autres comités.

13.6 La Commission nomme un commissaire à la présidence de chaque comité. Le président de comité a la double fonction d'autorité judiciaire du Comité lorsqu'il siège et de chef administratif des activités quotidiennes du comité. La lourde charge judiciaire imposée au président de comité ne lui laisse guère le temps de remplir ses fonctions administratives. Ces activités judiciaires comprennent les audiences publiques relatives aux demandes d'abandon d'embranchements non rentables et de suppression de services aux voyageurs, aux demandes de mise en application des taux et à la délivrance de permis aux transporteurs commerciaux maritimes et aériens. L'importance accordée aux comités comme centres d'activités a favorisé dans chacun de ceux-ci le développement en ligne verticale de groupes indépendants de services administratifs et de soutien, les services centralisés au niveau de la Commission se limitant à certains aspects de l'administration financière, de la gestion du personnel et de la recherche. Les principaux éléments du programme ou activités de la Commission peuvent se grouper en trois catégories.

Réglementation économique

13.7 Réglementation des tarifs. La CCT réglemente les tarifs de transport ferroviaire, de transport aérien, de transport par eau des

marchandises et des voyageurs. Les tarifs de transport ferroviaire des marchandises, sauf quelques exceptions précises, doivent être compensatoires. Cela signifie qu'ils doivent dépasser le coût variable de l'acheminement. Tous les autres tarifs réglementés doivent être "justes et raisonnables".

13.8 Les transporteurs avisent la CCT des changements de tarifs qu'ils proposent. S'il n'y a pas d'objection et que la CCT décide de ne pas faire enquête, les changements proposés entrent automatiquement en vigueur après 90 jours. Le cas échéant, la CCT établit les tarifs et leur date d'entrée en vigueur.

13.9 Délivrance de permis. La CCT délivre des permis à:

-tous les services aériens commerciaux;

-des cargos à cargaison générale de 500 tonneaux de jauge brute ou plus naviguant sur les Grands Lacs; et

-tous les navires de 15 tonneaux de jauge brute ou plus du réseau du fleuve MacKenzie.

13.10 Les transporteurs qui veulent exploiter un service nécessitant l'obtention d'un permis doivent en faire la demande à la CCT. Pour l'obtenir, il faut que le service offert soit nécessaire et accommode le public.

13.11 Acquisitions. Toute personne ou entreprise qui s'occupe déjà de transports relevant de la compétence fédérale et qui se propose d'acquérir une participation directe ou indirecte dans une autre entreprise de transport doit en aviser la CCT. Tout particulier ou groupe touché par l'acquisition peut s'y opposer en évoquant "qu'elle réduira indûment la concurrence ou causera un préjudice à l'intérêt public". Toute objection force la CCT à faire enquête. Selon les résultats de celle-ci, la Commission peut interdire le projet d'acquisition.

Réglementation sur la sécurité

13.12 Protection aux passages à niveau. Certains travaux conçus pour la protection, la sécurité et la commodité du public aux passages à niveau donnent droit à une aide du ministère des Transports ou de la Caisse des passages a niveau. Ces travaux se divisent en deux catégories: les croisements étagés et les installations de dispositifs de sûreté tels que sonneries, feux clignotants ou barrières. Tous les travaux de sécurité doivent être approuvés par la CCT.

13.13 Sécurité du matériel et des opérations ferroviaires. La CCT est chargée de réglementer les mesures de sécurité de l'infrastructure, du matériel et des opérations ferroviaires. Elle s'acquitte de cette responsabilité en effectuant l'inspection régulière des locomotives et de tout autre matériel roulant, de l'infrastructure, ainsi que du matériel et des procédés servant à la manutention des produits dangereux. Conformément à l'ordonnance

générale no 0-1 de la CCT, les accidents de chemin de fer doivent être signalés à la Commission qui peut décider de faire enquête pour en déterminer les causes.

Administration des subventions

13.14 Services de voyageurs non rentables. Une compagnie de chemin de fer peut demander à la CCT l'autorisation de supprimer un service de voyageurs non rentable. La Commission doit déterminer si le service, ou une partie de celui-ci, sert l'intérêt public. Si tel est le cas, la CCT ordonne à la compagnie de continuer à assurer ce service ou une partie de ce service. Autrement, elle en ordonne la cessation. La compagnie de chemin de fer a droit à des subventions allant jusqu'à 80 pour cent de la perte encourue, à compter de 90 jours après la date de requête. Les subventions sont versées jusqu'à ce qu'on ordonne la cessation du service.

13.15 Embranchements non rentables. Une compagnie de chemin de fer peut demander à la CCT l'autorisation d'abandonner un embranchement non rentable. Il incombe à la Commission de déterminer si l'embranchement, ou tout tronçon de celui-ci, sert l'intérêt public. Si tel est le cas, elle ordonne à la compagnie de chemin de fer de maintenir la totalité ou un tronçon de l'embranchement. Autrement, elle en ordonne l'abandon. La compagnie a droit à des subventions égales à la perte subie, à compter de 90 jours après la date de requête; les subventions sont versées jusqu'à ce qu'on ordonne l'abandon total de l'embranchement.

13.16 Subventions au transport du grain et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est. Par ce programme, on vise à encourager les utilisateurs a continuer de se servir des ports de l'est du Canada pour l'exportation du grain et de la farine. À cette fin, on verse une subvention égale à la différence entre les taux compensatoires, établis par la CCT, et les taux bloqués pour l'acheminement du grain et de la farine de certains points de l'intérieur à des ports de l'est du pays pour fin d'exportation.

13.17 Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, S.R.C. 1970, c. A-18, et Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, S.R.C. 1970, c. M-3. Ces lois prévoient des subventions pour l'expédition de marchandises d'un point de "territoire désigné" à un autre ou vers des destinations canadiennes situées à l'ouest de ce territoire. Ce territoire désigné comprend Terre-Neuve, les provinces Maritimes et la partie du Québec située au sud du Saint-Laurent et à l'est d'une ligne allant de Lévis à la frontière américaine. Le montant des subventions pour les produits expédiés à l'intérieur du territoire ou vers l'ouest varie. Leurs paiements relèvent de la CCT.

Données financières et autres

13.18 Au cours de l'exercice 1978-1979, les dépenses de la Commission se sont élevées à $471.6 millions et son effectif autorisé,

à 878 années-personnes. Voici un résumé des opérations financières pour l'exercice:

Sommaire des opérations financières

	Dépenses (en milliers de dollars)
Opérations	23,059
Régimes de prestations aux employés	2,224
Contributions	
Réglementation et contrôle	37.555
Paiements en vertu de la Loi sur les chemins de fer	367,465
Paiements en vertu de la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région de l'atlantique	41,283
	471,586

Subventions versées en vertu de la Loi sur les chemins de fer

	1978-1979 (en milliers de dollars)	1977-1978 (en milliers de dollars)
Art.256 - Embranchements en exploitation libre	11,099	6,740
258 - Embranchements en exploitation obligatoire	98,854	84,700
261 - Services de trains de voyageurs non rentables	212,834	187,803
272 - Tarifs de l'Est, du grain et de la farine	44,678	22,775
	367,465	302,018

13.19 Le nombre d'employés et les dépenses salariales, qui représentent 80 pour cent du budget de fonctionnement de la Commission, se répartissent comme suit:

Organisation	Nombre d'employés	Dépenses (en milliers de dollars)

Administration et services de soutien	203	4,116
Comité des transports aériens	130	2,596
Comité des transports par chemin de fer	219	5,838
Recherche	102	2,618
Trafic et tarifs	101	1,976
Comité des transports par eau	25	567
Comité de la politique en matière de transport international	22	513
Comité des transports par véhicule à moteur	5	101
	807	18,325

Portée de la vérification

13.20 Notre examen intégré de la Commission visait principalement l'évaluation des systèmes de contrôle financier et administratif existants. Notre étude a porté sur les principales activités de la Commission, y inclus:

-un examen complet des systèmes d'établissement des plans, des budgets et des rapports financiers, ainsi que de l'intégration de ces systèmes à la planification et aux contrôles opérationnels;

-un examen de la Direction de l'analyse économique des chemins de fer et des méthodes utilisées pour vérifier les demandes de subventions et les paiements versés en vertu de la Loi sur les chemins de fer;

-un examen des usages, des contrôles et des méthodes de traitement informatique des données financières;

-une évaluation des buts, des plans, des normes et des méthodes de la vérification interne;

-un examen, à l'échelle de la Commission, des méthodes employées pour mesurer l'efficacité des différents programmes; et

-l'examen d'activités choisies dans le secteur du personnel, incluant la planification de la main-d'oeuvre, les systèmes d'information sur les ressources humaines ainsi que la formation et le perfectionnement.

Sommaire des observations découlant de la vérification

13.21 La CCT joue un rôle judiciaire, réglementaire et d'administration de subventions. À titre judiciaire, elle prend des décisions sur certaines questions qui relèvent de sa compétence. Sur le plan réglementaire, elle veille à ce que soit observés les lois et ses règlements. En outre, elle traite les demandes de subventions

présentées par les compagnies de chemin de fer et de camionnage.

13.22 Il est ressorti de nos études que la CCT n'avait pas mis sur pied des méthodes satisfaisantes permettant de s'assurer que les pertes réelles réclamées par une compagnie de chemin de fer et déclarées payables à même le Fonds du revenu consolidé étaient convenablement vérifiées. Les subventions versées à ce titre aux compagnies de chemin de fer s'élevaient à environ $350 millions par an.

13.23 La Commission s'est attaquée à ce problème d'organisation et est en train de rationaliser un certain nombre des fonctions administratives des comités.

13.24 L'organisation actuelle de la Commission contribue à plusieurs de ses problèmes. Le président de comité joue un double rôle, celui d'autorité judiciaire du comité lorsque celui-ci siège et celui de chef administratif du comité et de son personnel. Cette double responsabilité exige beaucoup de temps de la part du président. Par exemple:

-Le traitement des demandes d'abandon d'embranchements ou de suppression de services de voyageurs non rentables exige la tenue d'audiences publiques et une analyse en profondeur avant qu'une décision soit prise. Le président de comité joue un rôle important dans ce processus juridique essentiel qui exige beaucoup de temps. Actuellement, le traitement d'une demande prend de 3.5 à 4.0 ans avant qu'une décision soit rendue et le président doit y consacrer une partie considérable de son temps.

-Les nombreux points en litige empêchent de déterminer les pertes réelles qu'occasionne l'exploitation d'un embranchement ferroviaire et exigent aussi beaucoup de temps de la part du président. Par exemple, aucune réclamation pour perte découlant de la non-rentabilité d'un embranchement n'a encore été définitivement réglée. Les réclamations non payées visant des embranchements et des services de voyageurs non rentables s'élevaient, au 31 mars 1979, à $407 millions.

13.25 L'organisation du personnel de la Commission en groupes distincts servant respectivement les divers comités ne favorise pas la coordination voulue, à tous les niveaux, quant à l'établissement des prévisions, des budgets et des rapports.

13.26 L'efficacité des programmes n'a pas été mesurée dans les domaines où, selon nous, cela aurait été raisonnable et convenable de le faire. La Commission manque d'information objective sur l'effet de ses programmes. Bien que dans certains cas l'évaluation des programmes ne lui soit pas clairement confiée, elle a bel et bien le pouvoir, d'après son mandat, d'entreprendre de telles études pour la conduite desquelles, à titre d'administrateur du programme, elle est la mieux placée.

13.27 Plusieurs programmes de subventions pourraient être rendus moins coûteux ou plus faciles à administrer, notamment:

-les subventions au transport du grain et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est;

-les subventions prévues par la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique; et

-les subventions relatives aux embranchements non rentables, sur lesquelles le trafic ferroviaire de transit et le programme de réfection des embranchements des Prairies pourraient influer.

13.28 Il incombe à la CCT de rendre compte au ministre des Transports de l'amélioration à apporter à l'administration des programmes de subventions. Il existe peu de preuves qu'elle se soit acquittée de cette responsabilité.

13.29 Nos études ont aussi révélé que la Commission n'avait pas de système approprié de planification de la main-d'oeuvre. Ceci pourrait créer de sérieux problèmes à cause du grand nombre de personnes des divers comités qui prendront leur retraite au cours des prochaines années.

13.30 L'analyse des taux d'utilisation de la main-d'oeuvre de la Commission révèle des écarts considérables entre les années-personnes demandées et celles qui sont utilisées. Les demandes de personnel ne semblent guère avoir été fondées sur une évaluation réaliste des besoins. L'information sur les taux d'attribution, les tendances passées et les besoins de formation et de perfectionnement était rare ou inexistante. En fait, la Commission n'a pas les renseignements ni les systèmes permettant de préciser ses besoins en main-d'oeuvre ou en formation et perfectionnement.

13.31 Une étude de la section de la vérification interne, créée il y a trois ans, révèle que cette dernière a effectué peu de vérifications et ne possède pas de mandat approuvé. En outre, aucun plan opérationnel à court ou à long terme n'a été établi en prévision de la mise en application d'un projet de mandat.

13.32 La Commission a reconnu qu'il existe certaines lacunes dans ses méthodes actuelles utilisées dans la vérification des données présentées à l'appui d'une réclamation pour les pertes subies dans l'exploitation d'un embranchement ou d'un service de voyageurs non rentables. Elle prévoit la mise sur pied de nouvelles méthodes de vérification qui devraient sensiblement améliorer la fiabilité des données qui lui sont fournies. Parmi les principales améliorations, mentionnons une vérification des systèmes comptables des compagnies de chemin de fer, le contrôle des unités de service ou de production et le perfectionnement du niveau technique du personnel chargé de ces examens.

13.33 La CCT projette aussi d'améliorer le procédé de planification financière et d'établissement des budgets, notamment par l'élaboration de plans de travail assortis d'un calendrier qui permettront de mieux contrôler les opérations et la dotation en

personnel.

Constatations de la vérification et recommandations

13.34 Nous avons remis à la CCT un rapport de gestion qui expose en détail nos constatations, nos analyses et nos recommandations. Dans cette partie du chapitre nous résumons nos observations et recommandations pour chacun des principaux domaines étudiés lors de notre vérification.

Vérifiabilité des paiements au titre de la Loi sur les chemins de fer

Introduction

13.35 La Commission est chargée d'administrer les programmes de subventions visant à garder en exploitation, dans l'intérêt public, certains embranchements ferroviaires et certains services de voyageurs non rentables.

13.36 Ces subventions relèvent du Comité des transports par chemin de fer, par l'entremise de sa Direction de l'analyse économique des chemins de fer (DAECF), qui reçoit, vérifie et traite les demandes de subventions. Pour s'acquitter de cette tâche, trois divisions ont été formées au sein de la DAECF: l'Analyse des systèmes comptables (ASC), l'Analyse des systèmes de prix de revient (ASPR) et l'Analyse des services ferroviaires (ASF).

Sommaire des constatations

13.37 La Loi sur les chemins de fer confie une lourde responsabilité à la Commission en lui donnant la charge d'administrer certaines subventions aux compagnies de chemin de fer dont le versement a été autorisé par le Parlement. À l'article 256(3) de la Loi, le Parlement a exigé que les demandes relatives aux pertes découlant de l'exploitation d'embranchements non rentables soient présentées à la Commission. L'article 256(4) stipule que:

"La Commission doit examiner la demande de dédommagement et doit, le cas échéant, certifier le montant de la perte réelle qui, à son avis, était attribuable à la ligne et le ministre des Finances, sur la recommandation de la Commission, peut, relativement à la perte, faire verser à la compagnie sur le Fonds du revenu consolidé un montant n'excédant pas le montant de la perte certifié par la Commission."

13.38 Des dispositions analogues ont été prévues à l'égard des embranchements protégés, maintenus en exploitation par décret du gouverneur en conseil et des services de voyageurs non rentables. Le paiement des réclamations ainsi présentées ne peut dépasser 80 pour cent de la perte certifiée par la Commission.

13.39 À notre avis, la Commission n'a pas suivi les directives données par le Parlement afin de déterminer la perte réelle attribuable à un embranchement ou à un service donné.

13.40 Notre examen a révélé des lacunes sérieuses dans les méthodes de vérification qu'emploie la Commission pour déterminer la perte réelle qu'elle doit attester auprès du ministre des Finances. Ces méthodes ne garantissaient guère que les données présentées par les compagnies de chemin de fer étaient acceptables. Les unités de production, qui font partie intégrante des coûts unitaires, n'avaient pas été vérifiées récemment de manière rationnelle et planifiée.

13.41 Nous pensons que la CCT, pour déterminer la perte, doit tenir compte de la qualité de la méthodologie de vérification actuelle utilisée dans ses calculs.

3.42 Nous concluons donc que la Commission canadienne des transports n'avait pas de méthode satisfaisante pour s'assurer que les pertes réelles réclamées par les compagnies de chemin de fer et certifiées payables à même le Fonds du revenu consolidé avaient été convenablement évaluées.

Renseignements de base

13.43 Le total des réclamations reçues au titre de la Loi sur les chemins de fer et versées au 31 mars 1979 se ventilaient comme suit:

	Réclamé	Versé	Non-réglé
	(en milliers de dollars)		
Art.256 Embranchements en exploitation libre	71,943	31,087	40,856
Art.258 Embranchements en exploitation obligatoire	814,052	545,899	268,153
Art.261 Services de trains de voyageurs non rentables*	1,310,751	1,212,376	98,375
Art.272 Tarifs de l'Est, du grain et de la farine	130,696	130,696	-
	2,327,442	1,920,058	407,384

13.44 Les réclamations présentées se composent de l'état des revenus, des coûts et de la perte quant au service ou à l'embranchement ainsi considéré. Cet état est appuyé par des feuilles de travail et par une description de la méthodologie employée pour en arriver aux divers coûts. En termes simples, la réclamation de subvention pour perte se compose de quatre parties exprimées dans l'équation suivante:

Demande de subvention = Coûts spécifiques +
(Coûts unitaires x Unités de production) - Revenus.

13.45 Les coûts spécifiques sont ceux qui peuvent être établis à partir des comptes de la compagnie de chemin de fer et qui sont directement associés à un seul embranchement ou service de voyageurs.

Puisque ces coûts varient avec le trafic ferroviaire, ils pourraient complètement disparaître si le service était supprimé ou l'embranchement abandonné. Les coûts spécifiques comprennent, par exemple, la rémunération du personnel des trains, des wagons-lits ainsi que ceux des voitures-salons et restaurants, et toutes autres dépenses connexes.

13.46 Les coûts unitaires sont ceux qu'il faut calculer ou estimer. Ils représentent le coût d'une unité de production ou de service, tel l'entretien des signaux ou l'amortissement et l'entretien des voies. La production ou les unités de production sont mesurées sous forme de tonnes-milles, de wagons-milles, de minutes de manoeuvre en gare de triage, etc. Les données financières servant à établir ces coûts sont combinées en groupes de comptes. Le rapport entre les groupes de comptes et les unités de production est établi par analyse directe ou par analyse de régression.

13.47 Dans l'analyse directe, le coût d'une opération ou d'une activité est déterminé suite à l'examen d'un poste de dépenses et d'une unité appropriée de production. Par exemple, le coût du combustible consommé par les locomotives au cours des manoeuvres en gare de triage est divisé par le nombre de minutes de manoeuvre de triage pour obtenir le coût du combustible par minute de manoeuvre en gare de triage.

13.48 L'analyse de régression est une technique statistique qu'utilise la CCT pour relier les coûts tirés des postes de dépenses ferroviaires à une ou plusieurs unités de production connexes. Elle donne un coefficient ou un coût unitaire estimatif pour chacune de ces productions. La méthode de calcul des coûts utilisée par la Commission est composée d'un agencement unique en son genre, de comptabilité, de statistiques et de facteurs économiques. Cette technique permet de répartir les frais d'entretien des voies, qui comprennent la main-d'oeuvre et le matériel, en fonction des tonnes brutes-milles et des minutes de manoeuvre en gare de triage et en ligne.

13.49 Les sommes versées aux compagnies de chemin de fer basées sur cette équation s'élèvent à environ $350 millions par an.

Observations et recommandations

13.50 Processus de vérification de la Commission. L'examen des documents comptables des compagnies de chemin de fer est organisé sur une base annuelle, la priorité étant donnée aux projets d'immobilisations. Jusqu'ici, la Division de l'analyse des systèmes comptables n'a jamais pu respecter le calendrier prévu pour cet examen.

13.51 Les compagnies de chemin de fer présentent des études de prix de revient à l'appui des coûts spécifiques à utiliser dans les demandes de subventions. La Division de l'analyse des systèmes de prix de revient (ASPR) examine ces études et peut se rendre sur place afin d'examiner les documents des compagnies avant d'en accepter les

coûts spécifiques.

13.52 Les coûts unitaires présentés à l'ASPR par les compagnies de chemin de fer pour approbation sont appuyés par des dossiers d'analyses détaillées, des statistiques de dépenses, des imprimés de passes de régression, si nécessaire, et des rapports sur les unités de production. Le personnel de la Division de l'analyse des systèmes comptables révisé les méthodes utilisées et voit si les présentations actuelles reflètent les recommandations des années précédentes. Les coûts unitaires approuvés font partie intégrante du traitement des demandes de subventions et sont très importants dans les requêtes d'abandon d'embranchements ou de suppression de services de voyageurs.

13.53 Coûts unitaires déterminés par analyse de régression. L'article 330 de la Loi sur les chemins de fer charge la Commission de bien tenir compte des principes d'établissement des prix de revient recommandés par la Commission royale d'enquête sur les transports, en avril 1961. Le plus important de ces principes était que les coûts unitaires des exploitations ferroviaires devraient être déterminés par la méthode statistique de l'analyse de régression.

13.54 Dans le contexte des prix de revient des chemins de fer canadiens, l'analyse de régression est une méthode mathématique qui permet de relier les variations des postes de dépenses à celles du trafic ferroviaire. Les compagnies de chemin de fer utilisent en plus l'analyse "en coupe", qui consiste à comparer le trafic et les dépenses dans diverses zones géographiques ou catégories d'exploitation pendant une même période. Cette comparaison des rapports par catégories entre les dépenses et le trafic ferroviaire révèle une assez bonne relation qui est censée s'appliquer à toutes les compagnies de chemin de fer.

13.55 La Commission n'a pas effectué ni vérifié elle-même un nombre suffisant d'analyses de régression dont elle est responsable. Ces analyses sont effectuées pour elle par les deux compagnies de chemin de fer de Classe I. Celles-ci présentent à la Commission, pour examen, des imprimés de leurs analyses de régression. Or, ces imprimés ne permettent pas une bonne vérification parce qu'il y manque des éléments nécessaires tels la mesure de la corrélation entre les coefficients, les intervalles de confiance de ceux-ci et les graphiques des résidus. Une analyse insuffisante favorise l'acceptation de coûts unitaires inexacts et peut donc entraîner le paiement de subventions non justifiées aux compagnies de chemin de fer.

13.56 La Commission a rarement pris une part active dans l'utilisation de l'analyse de régression comme outil dans le calcul des coefficients des coûts unitaires. L'examen par la CCT des imprimés qui lui sont présentés par les compagnies de chemin de fer est en partie statistique, utilisant des tests de signification des termes et de l'exactitude de l'ajustement et elle est en partie comparative, puisque l'on compare les coûts unitaires à ceux ayant été acceptés précédemment pour le même groupe de comptes. Très peu d'efforts, sinon aucun, ont été déployés afin de découvrir s'il existe

d'autres variables convenant mieux à la situation, ou d'améliorer la qualité des imprimés de régression en établissant des normes pouvant s'appliquer au programme de régression utilisé. Par exemple, la CCT devrait effectuer indépendamment des régressions multiples et des régressions simples critiques et vérifier celles-ci afin d'améliorer les modèles actuels.

13.57 Il n'y a pas actuellement assez de personnel possédant les compétences voulues en analyse de régression pour traiter le nombre de régressions qui devraient être vérifiées. Cette situation contribue à la lenteur qu'accusent actuellement le traitement des requêtes d'abandon d'embranchements non rentables et le règlement des demandes de subventions.

13.58 Notre examen des méthodes employées par la Commission pour vérifier les demandes de subventions des compagnies de chemin de fer a révélé que:

-il n'y a pas eu d'évaluation de l'exactitude et de la fiabilité des systèmes comptables et financiers des compagnies de chemin de fer;

-les données de base servant à l'élaboration des coûts unitaires ont fait l'objet d'une vérification restreinte;

-il n'y a pas eu récemment de vérification régulière des unités de production; et

-les manuels de méthodes et les programmes de vérification en vigueur ont un caractère général et omettent certains procédés essentiels de vérification.

13.59 La Commission devrait évaluer les systèmes comptables et financiers des compagnies de chemin de fer qui lui fournissent des données servant à déterminer les subventions.

13.60 La CCT devrait définir clairement la responsabilité de vérification des unités de service ou de production et veiller à ce que les méthodes de vérification nécessaires soient instaurées.

13.61 La CCT devrait instaurer des méthodes de vérification des données comptables, financières et statistiques de base qui servent à l'élaboration des coûts spécifiques et des coûts unitaires.

13.62 La CCT devrait rédiger des procédés suffisamment détaillés afin d'inclure tous les sondages essentiels de vérification. Ces procédés devraient être mis à jour périodiquement.

13.63 La CCT devrait acquérir un programme de régression à jour, pour son propre usage et à l'intention des compagnies de chemin de fer.

13.64 La CCT devrait effectuer indépendamment des régressions multiples et des régressions simples critiques et vérifier celles-ci afin d'améliorer les modèles actuels.

Efficacité des programmes

Introduction

13.65 La Commission canadienne des transports assume un éventail de responsabilités pour les divers modes de transport. Nous avons étudié trois principales activités relevant du programme de la CCT: la réglementation économique, la sécurité et l'administration des subventions. La vue d'ensemble de la Commission, qui débute au paragraphe 13.4, donne des détails sur ces activités.

Observations et recommandations

13.66 Nous avons analysé les trois activités de programme susmentionnées à l'égard:

-de la définition des objectifs et de leur portée;

-de la qualité des méthodes pour évaluer l'efficacité des programmes, lorsqu'il est convenable et raisonnable de le faire;

-des rapports d'évaluation de l'efficacité; et

-de la responsabilité d'évaluer l'efficacité.

13.67 Définition des objectifs et de leur portée. Afin de bien nous assurer qu'ils étaient énoncés de façon à permettre l'évaluation de l'efficacité, nous avons examiné les objectifs des éléments suivants du programme:

-réglementation des taux;

-délivrance de permis;

-acquisitions;

-services de voyageurs non rentables; et

-embranchements non rentables.

13.68 Les objectifs de ces éléments du programme sont énoncés dans les lois qui les régissent. Les comités modaux ont défini des critères généraux qui guident la prise des décisions vers la réalisation de ces objectifs. Il s'agit d'un pas important vers la définition en termes opérationnels des objectifs des éléments de programme. La mesure du résultat des décisions exige, cependant, une définition plus précise des critères.

13.69 Notre attention porte surtout sur la qualité des méthodes utilisées pour mesurer l'efficacité des décisions déjà prises. Les facteurs entrant en ligne de compte dans chaque cas et l'importance qu'on doit leur accorder, doivent être déterminés par le comité intéressé. Une fois la décision prise par le comité, il est

souhaitable d'évaluer, lorsqu'il est convenable et raisonnable de le faire, la mesure dans laquelle la mise en exécution de la décision a atteint l'objectif visé.

13.70 Évaluation de l'efficacité des programmes lorsqu'il est convenable et raisonnable de le faire. Nous avons examiné les éléments de programmes suivants afin de déterminer s'il serait convenable et raisonnable d'en évaluer l'efficacité:

-croisements étagés et Caisse des passages à niveau;

-sécurité ferroviaire;

-subventions au transport du grain et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est; et

-abandon des embranchements des Prairies.

13.71 En ce qui a trait aux croisements étagés et à la Caisse des passages à niveau, la CCT a mis au point un indice de danger qui met en rapport les caractéristiques d'un passage à niveau et les risques d'accident à cet endroit. Cet indice permet de justifier l'augmentation des dépenses par une diminution des probabilités d'accident. L'indice peut aussi servir à déterminer si cette même somme, consacrée à un genre différent de protection ou à un autre passage à niveau, aurait permis de réduire davantage les probabilités d'accident. Il est ainsi possible de mesurer l'efficacité du programme.

13.72 Le Comité de transport par chemin de fer a mené de 1971 à 1973 une enquête sur la sécurité qui a été suivie d'autres études effectuées par le Bureau des conseillers en gestion. Il en est résulté un certain nombre de recommandations, parmi lesquelles nous citons:

-les changements aux programmes d'inspection des wagons et des locomotives, incluant les méthodes de sélection des unités, d'inspection et de rapports; et

-les modifications aux exigences imposées aux chemins de fer en matière de rapports d'accident et à la façon dont le personnel de la CCT rend compte des résultats des enquêtes sur les accidents.

La mise en oeuvre de ces recommandations fournirait certains des renseignements nécessaires qui permettraient d'améliorer la mesure de l'efficacité des activités de la CCT dans le domaine de la sécurité. On est à établir la base de données informatiques nécessaire pour fournir ces renseignements.

13.73 Le Programme de subventions au transport du grain et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est vise à:

-réduire le coût de la farine canadienne exportée, afin de la rendre plus compétitive sur les marchés mondiaux;

-favoriser le recours aux ports des Grands lacs et de la côte est pour l'exportation du grain et de la farine; et

-modifier le profil saisonnier des expéditions de grain et de farine destinées à l'exportation.

Il est possible, à notre avis, de mesurer le degré de réalisation de ces objectifs, ce qui n'a pourtant pas encore été fait. La Direction de la recherche a préparé un projet d'étude sur l'efficacité de ce programme.

13.74 La Direction de la recherche s'est également livrée à des études intensives sur l'effet de l'abandon des embranchements des Prairies. Ces travaux se divisent en trois grands domaines:

-la cueillette des données sur les embranchements, les localités qu'ils desservent et les agriculteurs des environs;

-la mise au point d'un modèle informatique de simulation du système de livraison du grain, de la ferme aux wagons; et

-l'évaluation de la viabilité des embranchements et les conséquences de leur fermeture.

La CCT refait toutes ces étapes avant de se prononcer sur une demande d'abandon. Cette méthode pourrait servir également à mesurer l'efficacité des décisions prises à l'égard des embranchements non rentables en observant les effets réels de ces décisions.

13.75 Rapports d'évaluation de l'efficacité. Un rapport rédigé par le ministère des Transports sur les subventions au transport dans le "territoire désigné", au titre de la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, affirme que ce programme n'est pas efficace. Au cours de notre vérification, nous n'avons trouvé aucune évaluation objective de l'efficacité du programme appuyant cette conclusion, ni d'autre exemple de rapport sur l'évaluation de l'efficacité.

13.76 Responsabilité de l'évaluation de l'efficacité. Dans plusieurs éléments du programme de la CCT, la responsabilité d'évaluer l'efficacité n'est pas clairement attribuée. Parmi ceux-ci mentionnons:

-la Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique;

-les subventions au transport du grain et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est;

-les services de voyageurs non rentables; et

-les croisements étagés aux passages à niveau.

Dans la plupart de ces cas, c'est la CCT qui administre le programme, mais le ministère des Transports en établit les politiques.

13.77 La CCT devrait entreprendre de mesurer et faire rapport sur l'efficacité de ses programmes, lorsqu'il est convenable et raisonnable de le faire, en tenant compte de critères définis de manière à permettre de mesurer le degré de réalisation des objectifs. Elle devrait rendre compte des résultats au ministre des Transports.

13.78 La Commission devrait mettre en application sans tarder les recommandations de l'enquête sur la sécurité ferroviaire, ce qui fournirait les renseignements nécessaires pour accroître la mesure des activités menées par la CCT aux fins de la sécurité ferroviaire.

Systèmes informatique

Introduction

13.79 La Division de l'informatique, sous la Direction de l'informatique et du soutien de la recherche, doit fournir un soutien technique compétent aux groupes de recherche et d'analyse de la Commission et mettre au point, pour cette dernière, des systèmes informatiques de gestion, d'information et de recherche scientifique.

13.80 La Division compte un personnel de 25 personnes qui travaillent à l'élaboration des systèmes, à la recherche opérationnelle et à d'autres fonctions de soutien pour tous les comités de la CCT. Le traitement des données est fait à un centre externe d'informatique, mais la Commission dispose d'un petit ordinateur, "de soumission de travaux a distance", qui permet d'introduire et de recevoir des travaux à l'aide d'un lecteur de cartes et d'une imprimante.

13.81 Les installations informatiques qui assurent ces services doivent être dotées de méthodes et de mesures de contrôle sur tous les aspects du soutien et du développement. Nous avons examiné la Division de l'informatique afin de nous assurer que ces méthodes et mesures étaient bien en place. Les principaux domaines étudiés étaient:

-l'organisation;

-l'élaboration de systèmes;

-les opérations;

-la documentation; et

-les services informatiques externes.

De plus, nous avons étudié en détail le système d'attribution des coûts et des subventions de la Direction de l'analyse économique des chemins de fer pour compléter la partie financière de notre

vérification - vérifiabilité des paiements au titre de la Loi sur les chemins de fer.

Observations et recommandations

13.82 La CCT ne possède aucun groupe central de direction qui puisse déterminer les besoins et priorités ou assurer l'orientation et le contrôle de la Direction de 1'informatique et du soutien de la recherche. La Division de l'informatique n'a ni méthode ni mesure de contrôle pour la gestion des projets, l'élaboration de systèmes, la documentation et la mesure de la performance de ses systèmes et de son personnel. Le niveau de participation des clients à la mise au point et à l'entretien des systèmes ne suffit pas pour garantir que les systèmes appliqués répondent aux exigences.

13.83 On a prévu des ressources afin de satisfaire aux besoins à moyen et à long terme; cependant, aucun plan parallèle d'utilisation des ressources n'a été élaboré.

13.84 Le système d'attribution des coûts et des subventions de la Direction de l'analyse économique des chemins de fer, qui sert à déterminer les subventions accordées aux compagnies de chemin de fer, a été obtenu de celles-ci et modifié pour l'usage de la Direction. Ce système n'a pas été refondu, mis en oeuvre ni documenté conformément à des normes prescrites par la Commission. On n'a pas vérifié, ces dernières années, la conformité de la méthodologie interne du système aux exigences de la Commission.

13.85 On devrait établir un comité consultatif de l'informatique composé de cadres supérieurs de chaque comité, dont la responsabilité serait de déterminer les priorités et les besoins de services informatiques.

13.86 La CCT devrait mettre au point et établir un plan d'action qui définirait et imposerait des méthodes et des mesures de contrôle aux fonctions informatiques.

13.87 Il faudrait étudier le système d'attribution des coûts et des subventions afin de s'assurer qu'il réponde aux exigences de la Commission.

Établissement des plans, des budgets et des rapports financiers

Introduction

13.88 Le Budget des dépenses principal et les Budgets supplémentaires de 1978-1979 ont dote la CCT de ressources maximales de 878 années-personnes et de $26.4 millions pour les dépenses d'exploitation et d'immobilisations. De plus, une somme de $444.2 millions a été versée sous forme de subventions et de contributions.

Observations et recommandations

13.89 Dans sa planification, la Commission a fait largement appel

à la présentation normalisée des prévisions de programme, du Budget des dépenses et des Comptes publics. Cette présentation n'a cependant pas été conçue dans le but de fournir les informations budgétaires et financières nécessaires aux gestionnaires. La Commission n'a pas accordée suffisamment de soins à l'élaboration d'un système d'établissement des plans, des budgets et des rapports financiers destiné à la Direction.

13.90 La CCT n'a pas mis en place de processus formel de planification. Bien que le Budget des dépenses principal indique l'objectif général de la Commission et que l'on ait élaboré des critères généraux servant à la prise de décisions, aucun objectif opérationnel précis n'a été établi pour chacun des services et des activités. Par conséquent, aucun élément de base ne permet de définir et de décrire les diverses activités que pourrait entreprendre chaque service afin d'atteindre les objectifs de la Commission. On ne peut donc pas exprimer les besoins de ressources ou les avantages et résultats attendus quant aux activités établies officiellement ou aux objectifs approuvés par la Commission.

13.91 La Commission n'a pas établi de plans annuels d'opération tenant compte des ressources approuvées par le Parlement; ces plans décriraient le programme de travail que doit produire chaque gestionnaire. Elle n'a pas défini non plus les mesures et les indices qui refléteraient le rendement des gestionnaires dans la réalisation des tâches qui leur sont assignées au cours de l'année. À cause de l'absence de bases officielles permettant d'évaluer l'obligation de rendre compte des gestionnaires, la capacité de la Commission de rendre compte de ses activités au Parlement est affaiblie.

13.92 Après avoir élaboré les plans et les budgets, il faut cueillir et faire rapport des données pendant l'année afin de permettre aux gestionnaires de rendre compte de la qualité de leur rendement et de leur utilisation des ressources par rapport aux plans et aux budgets. Certains éléments essentiels d'un système comptable intégré sont en place dans quelques sphères de la Commission; les systèmes laissent toutefois à désirer, car ils ne comportent pas de données opérationnelles, ne reposent pas sur un système de budgets opérationnels et ne sont pas mis en application dans toute la CCT.

13.93 La CCT doit améliorer le processus interne d'établissement des plans et des budgets; il faudrait qu'elle apporte des améliorations à la présentation au Parlement de ses plans et de ses besoins en ressources et qu'elle démontre, par la suite, comment elle s'est acquittée de ses responsabilités. Il faudrait mieux présenter dans le Budget des dépenses le rapport entre les activités, les objectifs, les coûts et les réalisations. Il faudrait également une meilleure présentation et plus de renseignements utiles quant aux paiements de subventions et de contributions, qui représentent la majeure partie des dépenses de la Commission. Ces paiements peuvent influer sensiblement sur les dépenses d'exploitation, puisqu'une bonne partie des ressources de la Commission est consacrée à leur administration.

13.94 Les Comptes publics sont le moyen officiel de la Commission de rendre compte des plans et des ressources présentés au Budget des dépenses. La présentation du Budget des dépenses étant améliorée, il sera possible de mieux rendre compte des activités dans les Comptes publics.

13.95 La Commission rend compte également de ses activités dans son rapport annuel au Parlement. Il incombe à la Commission seule de déterminer le contenu et la forme du rapport; bien que celui-ci donne plus de renseignements que les Comptes publics, il y aurait moyen, pour la Commission, de mieux exposer ses réalisations et son utilisation des ressources.

13.96 Le rapport annuel devrait rendre compte, tant sur le plan financier qu'opérationnel, des activités prévues à l'appui du Budget des dépenses et de leur réussite. Il faudrait aussi comparer les données avec celles de l'année précédente. À l'heure actuelle, le rapport annuel ne donne guère de renseignements sur le budget d'exploitation. Son utilité serait accrue si on y ajoutait des explications sur l'affectation et l'utilisation des ressources.

13.97 La Commission devrait établir, de façon formelle, son processus de planification de la façon suivante:

-définir et consigner dans ses manuels des objectifs opérationnels précis à l'intention de ses principaux services; et

-élaborer et approuver des plans annuels de travail, y compris les tâches à accomplir, les besoins en ressources, les coûts prévus et les résultats attendus de chaque gestionnaire.

13.98 La Commission devrait développer son système de comptabilité et de rapports pour y intégrer des données financières, opérationnelles et de rendement, et communiquer ces dernières aux gestionnaires pour qu'ils les comparent à leurs plans opérationnels.

13.99 Dans le Budget des dépenses, la CCT devrait décrire clairement les objectifs à atteindre les activités exigeant des ressources et les résultats prévus. Elle devrait également voir à mieux rendre compte de ses activités dans les Comptes publics.

13.100 La Commission devrait donner plus de renseignements dans son rapport annuel de façon à mieux rendre compte de ses activités. En particulier, le rapport annuel devrait comporter: des indices financiers et des indices de performance permettant des comparaisons, les réalisations de la Commission et des explications sur l'affectation et l'utilisation des ressources.

Traitement des demandes d'abandon d'embranchements et des demandes de suppression de services de voyageurs

Introduction

13.101 Les compagnies de chemin de fer peuvent demander

l'autorisation à la CCT d'abandonner des embranchements non rentables et de supprimer des services de trains de voyageurs non rentables. Il appartient à la CCT de déterminer si le maintien de l'embranchement ou du service de trains de voyageurs sert l'intérêt public. Si elle juge souhaitable de continuer l'exploitation, des subventions sont payables à compter de 90 jours après la date de la demande. Si la poursuite de l'exploitation est jugée inutile, les subventions peuvent être payées à compter de 90 jours après la date de la demande et jusqu'au moment prescrit par la CCT pour l'abandon de l'embranchement ou la suppression du service.

13.102 Si l'on ordonne l'abandon d'un embranchement non rentable ou la suppression d'un service de voyageurs non rentable, le délai du traitement de la demande est important. Si la demande peut être traitée dans les 90 jours, il n'y a aucun besoin de verser des subventions. En pratique, la plupart des demandes ne peuvent être traitées dans ce court délai. Il convient cependant de traiter les demandes aussi vite que possible pour réduire au minimum les paiements de subventions.

Observations et recommandations

13.103 Abandon d'embranchements et suppression de services de voyageurs. La Direction de l'analyse économique des chemins de fer a dressé la liste des embranchements et des services de voyageurs qui devaient être abandonnés ou supprimés avant le 28 février 1979.

13.104 Au total, 118 embranchements devaient être abandonnés. Le traitement de ces demandes a pris en moyenne quatre ans et 254 jours. Dans le cas de 23 embranchements qui n'étaient pas situés dans les Prairies, le traitement de ces demandes a pris en moyenne trois ans et 125 jours et les réclamations se sont élevées à $2.2 millions. Dans le cas des 95 autres embranchements, situés dans les Prairies, le traitement des demandes a exigé en moyenne un peu plus de cinq ans. Pendant ce temps, les embranchements ont été en exploitation obligatoire, (garanties contre les pertes d'exploitation), en vertu de l'article 258 de la Loi sur les chemins de fer, pendant un peu plus d'un an et demi, et en exploitation libre pendant environ 3.5 années. Les réclamations présentées à leur égard se sont élevées à $59.9 millions au total, dont $10.9 millions en période d'exploitation libre.

13.105 On a ordonné la suppression de cinq services de voyageurs jugés non rentables. En moyenne, le traitement des demandes a pris plus de quatre ans. Les réclamations présentées à l'égard des services de voyageurs non rentables représentent 80 pour cent des pertes encourues. Pour les cinq services en question, les réclamations s'élevèrent à $3.6 millions.

13.106 Il faut souligner qu'il s'agit de sommes réclamées et non versées. La Direction de l'analyse économique des chemins de fer a indiqué que certaines réclamations pouvaient être déclarées en trop à cause d'erreurs de calcul. La vérification des réclamations entraînera le rejet de certaines sommes, de sorte que les paiements

seront inférieurs aux réclamations.

13.107 Plusieurs décisions d'abandon ou de suppression ne peuvent être mises à exécution dans les 90 jours à cause du temps que nécessite une audience publique. Il faut étudier chaque demande d'abandon pour établir les données historiques du trafic ferroviaire, les revenus et les coûts. Il faut aussi évaluer l'état physique de l'embranchement et l'effet de son abandon sur les localités et les expéditeurs concernés. Bien qu'il convienne d'évaluer ces éléments, et d'autres, avant de prendre une décision, on pourrait accélérer le processus en établissant et en publiant des critères d'abandon et en permettant à toutes les parties intéressées de faire connaître leur point de vue. Il existe peu d'indices démontrant qu'un délai de 3.5 à 4.0 années soit nécessaire et rien ne prouve que la CCT ait essayé de raccourcir le délai du traitement des demandes.

13.108 Demandes non réglées. Au 28 février 1979, la CCT avait été saisie de 100 demandes d'abandon d'embranchements sur lesquelles elle ne s'était pas encore prononcée. Lors de notre vérification, aucun de ces embranchements n'était en exploitation obligatoire. Dans les cas où il y aurait abandon d'embranchements, le retard dans la prise de décisions augmentera les réclamations de subventions.

13.109 Ces demandes ont été regroupées en trois catégories:

-Commission Hall. Il s'agit des embranchements dont l'abandon a été recommandé entre le 30 juin 1977 et le 31 décembre 1981 par la Commission sur la manutention et le transport du grain (Commission Hall). Cette catégorie comprend 30 embranchements. La CCT a été saisie de ces demandes d'abandon depuis plus de 3.5 ans en moyenne. Les réclamations présentées à l'égard de ces embranchements s'élevaient à $8 millions en 1976.

-Recommandations du CDFP. Il s'agit des embranchements dont le Comité de développement ferroviaire des Prairies a recommandé l'abandon entre 1979 et 1985. Cette catégorie comprend 43 embranchements dont les réclamations en 1976 se chiffraient à $11.5 millions. Le CCT à été saisie de ces demandes depuis 1.5 année en moyenne.

-Autres demandes. Cette catégorie, qui consiste surtout en embranchements situés ailleurs que dans les Prairies, regroupe toutes les autres demandes. Il y en a 27 et elles ont donné lieu en 1976 à des réclamations de $3.3 millions. La Commission a été saisie de ces demandes depuis 3.5 années en moyenne.

13.110 Les études approfondies effectuées par la Commission Hall et le Comité de développement ferroviaire des Prairies ont débouché dans la plupart des cas sur des recommandations favorisant l'abandon de ces embranchements. Il y a donc tout lieu de croire qu'on pourrait réduire sensiblement les réclamations futures de subventions si l'on statuait rapidement sur les demandes non réglées.

13.111 Rapports. La CCT n'a actuellement aucun système permettant de rendre compte du délai d'instruction des demandes d'abandon ou de

suppression. La seule façon d'obtenir ce renseignement est de dépouiller les dossiers de demandes. Ce genre de renseignement pourrait être facilement incorporé au rapport annuel de la CCT.

13.112 La CCT devrait établir des critères et des méthodes de traitement des demandes non réglées d'abandon d'embranchements en vue de réduire leur délai.

13.113 La CCT devrait indiquer dans son rapport annuel où en sont rendues les demandes d'abandon d'embranchements ou de suppression de services de voyageurs qui lui sont soumises.

Subventions au transport du grain et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est

Introduction

13.114 L'article 272(2) de la Loi sur les chemins de fer prévoit que:

"(2) Afin d'encourager la continuation de l'utilisation des ports de l'Est pour l'exportation du grain et de la farine,

a)les tarifs de transport en vrac pour l'exportation du grain jusqu'a un port de l'Est depuis un point de l'intérieur sur toute ligne d'une compagnie de chemin de fer relevant de la juridiction du Parlement doivent être maintenus au niveau des tarifs applicables le 30 novembre 1960 au transport de grain de ce genre jusqu'aux ports de l'Est; et

b)les tarifs de transport pour l'exportation de la farine jusqu'à un port de l'Est depuis un point de l'intérieur sur toute ligne d'une compagnie de chemin de fer relevant de la juridiction du Parlement doivent être maintenus au niveau des tarifs applicables le 30 septembre 1966 au transport de la farine de ce genre jusqu'aux ports de l'Est." L'article 272(1) de la Loi définit comme suit "un point de l'intérieur":

"a)en ce qui concerne le grain, tout point de chemin de fer situé le long de la Baie Georgienne, le long du lac Huron ou le long de toute voie navigable directement ou indirectement reliée au lac Huron et qui ne se trouve pas plus à l'Est que Prescott, mais y compris Prescott, et

b)en ce qui concerne la farine, tout point du Canada à l'est du 90 degré de longitude ouest."

Un port de l'Est est défini au même paragraphe comme l'un des ports de Halifax, Saint John, West Saint John et Montréal et tout port du fleuve Saint-Laurent à l'est de Montréal.

13.115 Le paragraphe (3) de cet article oblige la CCT à déterminer les taux compensatoires - c'est-à-dire des taux dépassant le coût variable du transport du grain et de la farine par chemin de fer des points de l'intérieur jusqu'aux ports de l'Est pour exportation.

13.116 L'article 272(4) de la Loi stipule également que chaque compagnie de chemin de fer a droit à un montant égal a la différence entre:

a)le montant total reçu par la compagnie pour cette année-là pour le transport de ce grain ou de cette farine, et

b)le montant total que la compagnie aurait reçu pour cette année-là si le grain ou la farine avaient été transportés aux tarifs détermines et publiés par la Commission en vertu du paragraphe (3) au lieu de l'être aux tarifs de l'Est."

En résumé, une subvention égale à la différence entre un taux compensatoire et le taux bloqué est versée sur les expéditions de grain et de farine acheminées des points de l'intérieur jusqu'aux ports de l'Est pour exportation.

13.117 Les subventions versées à l'égard du transport du grain et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est figurent ci-dessous. On constate que les subventions payées augmentent constamment.

Subventions payées au transport du grain
et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est
(en milliers de dollars)

Année	CN	CP	Total
1970	757	2,665	3,422
1971	2,892	2,903	5,795
1972	4,154	4,422	8,576
1973	3,573	3,282	6,855
1974	4,461	3,953	8,414
1975	8,003	5,665	13,668
1976	13,319	10,251	23,570
1977	16,598	11,153	27,751

13.118 Taux compensatoires basés sur la moyenne pondérée des coûts variables. Le rapprochement entre les coûts variables et les taux de fret pose certains problèmes complexes. Les taux de fret sont déterminés avant que les marchandises ne soient transportées. Or, on ne peut déterminer les coûts variables qu'après le transport des marchandises. Les coûts varient selon le volume du trafic ferroviaire, le matériel utilisé, les conditions atmosphériques et une vaste gamme d'autres facteurs. Les taux de fret, par contre, ne sont pas influencés par la plupart de ces éléments. Il faut donc équilibrer toute une gamme de coûts variables a un taux unique.

13.119 Dans le cas du grain transporté dans l'est, un taux unique s'applique au transport entre n'importe lequel des nombreux points de l'intérieur jusqu'à un port donne de l'est. Nous avons indiqué ci-dessous, à titre d'exemple, les coûts variables à long terme et les taux compensatoires correspondants pour le transport du grain sur

certains trajets. Les coûts sont les coûts variables à long terme présentés par les compagnies de chemin de fer pour 1976. Le taux compensatoire est celui qu'a déterminé la CCT.

Port de départ	Destination	Cie	Coût variable (cents/quintal)	Taux compensatoire (cents/quintal)
Port McNicholl/ Midland	Montréal	CP	38.4)	
Midland	Montréal	CN	39.3)	
Owen Sound	Montréal	CP	57.1)	63
Port Colborne	Montréal	CN	38.4)	
Sarnia	Montréal	CN	43.5)	

Le même rapprochement se dégage des autres taux applicables au transport du grain et de la farine.

13.120 Jusqu'à ce jour, la Direction du trafic et des tarifs a fixé le taux compensatoire recommandé sur le plus élevé des coûts par trajet dans chaque groupe de taux. Selon elle, ceci était nécessaire pour s'assurer que tous les taux soient compensatoires.

13.121 Les données de trafic ferroviaire ont révélé que, pour trois groupes de taux, il n'y avait pas eu de transport sur le trajet le plus coûteux en 1976. Si tel est le cas, il n'est pas nécessaire que le taux dépasse le coût variable correspondant. Si l'on avait basé les taux compensatoires sur les coûts variables des trajets les plus coûteux ayant eu du trafic, les paiements de subventions de 1976 auraient pu être réduits de $70,000. Cela aurait cependant incité les compagnies de chemin de fer à acheminer au moins un certain trafic sur le trajet le plus coûteux pour faire en sorte que le coût variable associé au trajet le plus coûteux demeure la base de l'établissement du taux s'appliquant à tout trafic sur les autres trajets assujettis à ce taux.

13.122 Les méthodes suivantes de fixation des taux compensatoires permettraient de réduire au minimum les paiements de subventions:

-fixation d'un taux compensatoire distinct pour chaque trajet; ou

-fixation de taux compensatoires en fonction de la moyenne pondérée des coûts variables du trafic transporté, au moyen des volumes et des coûts réels de trafic.

La première méthode pourrait perturber les profils actuels de commercialisation, des rapports de concurrence et de trafic des ports, par exemple l'égalité traditionnelle des taux du trafic - marchandises à destination de Saint-Jean (N.-B.) et de Halifax.

13.123 Les avis sont partagés à savoir si une moyenne pondérée de coûts variables permet au taux d'être compensatoire. Cette méthode aurait pu réduire d'un peu plus de $5 millions les paiements de subventions pour 1976.

13.124 Subventions sur le grain provenant de l'Ontario. À mesure que le taux compensatoire augmente, les subventions représentent une proportion plus grande du total. En 1976, elles constituaient plus de 75 pour cent du taux compensatoire de certains groupes de tarifs. Les expéditeurs ne payent que le taux bloqué. Dans le sud de l'Ontario, cette pratique a eu un effet à rebours. Un expéditeur de cette région qui veut envoyer directement du grain ou de la farine à un port de l'Est pour exportation doit payer les taux établis du transport ferroviaire.

13.125 L'expédition du grain vers l'Ouest, pour livraison à l'un des "points de l'intérieur", donne droit aux taux subventionnés entre ce point et le port d'exportation. Le coût de l'expédition vers l'Ouest, qui comprend la partie bloquée du taux subventionné, est souvent inférieur au prix total de l'expédition directe. Voilà pourquoi un nombre important et toujours grandissant de grain provenant de l'Ontario est maintenant expédié à un taux subventionné. Le grain provenant de l'Ontario représente maintenant environ 18 pour cent des paiements de subventions et cette proportion augmente.

13.126 La CCT devrait examiner les particularités légales qu'exigent les expéditions subventionnées de grain provenant de l'Ontario et aviser le ministre des Transports sur les mesures à prendre afin d'améliorer la gestion de cette subvention.

13.127 La CCT devrait faire des paiements provisoires de subventions pendant l'année. Elle devrait fixer les taux compensatoires et déterminer le montant définitif des paiements de subventions en se basant sur le volume et les coût réels du trafic. La Direction de l'analyse économique des chemins de fer devrait vérifier les données de coût et de trafic.

Gestion du coût affectant la paye

Introduction

13.128 Le budget 1978-1979 de la CCT comprenait $20.8 millions au titre des salaires et avantages sociaux. Sur un total de 878, 31 années-personnes étaient consacrées à l'administration du personnel.

13.129 Notre vérification a porté principalement sur trois domaines de la gestion du coût affectant la paye: la planification de la main-d'oeuvre, la formation et le perfectionnement, les systèmes d'information sur les ressources humaines.

Planification de la main-d'oeuvre

13.130 Introduction. La CCT n'est pas un organisme de grande dimension et, par le passé, ne devait compter que sur des systèmes

informels et des contacts personnels en ce qui a trait à l'information de gestion et aux prises de décisions dans le domaine de la planification de la main-d'oeuvre. Cependant, une gestion efficiente et économique des ressources humaines exige que même dans une organisation relativement petite, il existe un système de base pour la planification de la main-d'oeuvre.

13.131 Observations et recommandations. La Commission n'a pas mis en place un système qui permettrait une planification et une répartition appropriées des ressources humaines. Les objectifs dans la Loi nationale sur les transports sont de nature générale et l'objectif de la Commission est exprimé en termes vagues. La Commission n'a pas traduit ses objectifs généraux en objectifs opérationnels précis et quantifiés, qui, à leur tour, peuvent être convertis en besoins de ressources.

13.132 Il n'y a pas eu d'analyse ou d'évaluation des ressources humaines actuelles ou futures en vue d'assurer leur bonne utilisation ou affectation, ou de justifier des demandes de personnel supplémentaire. Depuis 1967, la planification de la main-d'oeuvre est faite par des comités spéciaux de plus en plus nombreux.

13.133 En pratique, la CCT opère en comités autonomes qui ont chacun leur personnel et leurs propres services de soutien. Même la mise en place d'un comité de direction et d'un comité des opérations n'a pas fait naître un sentiment d'appartenance à une organisation unique poursuivant des buts communs. Aussi les activités de planification de la main-d'oeuvre sont-elles fragmentées, sans planification d'ensemble reliée à des buts, des programmes, des objectifs opérationnels ou des plans de travail de l'organisme.

13.134 En outre, la Commission n'a pas de normes valables lui permettant d'évaluer et de surveiller la productivité, l'activité et la performance. Il n'y a pas eu d'analyse périodique, à l'échelle de la CCT, des tendances, des points forts, des faiblesses et de l'évolution du personnel. Sans ces normes et ces analyses, on ne peut avoir les données de base nécessaires pouvant servir à prévoir exactement les besoins futurs en personnel, ou à justifier la main-d'oeuvre actuelle.

13.135 On n'a pas utilisé le processus d'évaluation de la performance de façon régulière et complète. Il n'y a pas d'analyse des résultats d'évaluations déterminant les besoins de formation et de perfectionnement ou identifiant le personnel méritant une promotion.

13.136 Certains indices laissent prévoir qu'à l'avenir la Commission risque de connaître de sérieux problèmes de personnel à cause des départs dus à la retraite et de la nature même de la main-d'oeuvre. En raison de la vaste expérience requise, une forte proportion du personnel administratif professionnel et technique actuel a été recrutée dans l'industrie; ces personnes étaient à une étape avancée de leur carrière lorsque la Commission les a embauchées. Ces personnes auront le droit de prendre leur retraite au cours des cinq à sept prochaines années. Aucun remplacement n'a été prévu.

13.137 La Commission est consciente d'un bon nombre de ces lacunes et prévoit effectuer des changements. Par exemple, la fusion de la gestion des ressources en un seul domaine de responsabilité vise à rapprocher les demandes de ressources et la planification d'ensemble, ainsi qu'à éliminer les chevauchements, les doubles emplois et certaines fonctions inutiles.

13.138 La CCT devrait mettre en oeuvre des méthodes permettant d'évaluer les besoins de main-d'oeuvre et de déterminer le nombre, le niveau, le genre, l'emplacement et le coût des ressources humaines actuelles et prévues.

13.139 Dans la mesure du possible, la Commission devrait recueillir, analyser et employer des données précises et valables fondées sur les statistiques d'activité pour aider à déterminer les besoins de main-d'oeuvre.

13.140 La Commission devrait analyser les données sur la main-d'oeuvre, y compris la rotation, l'attribution, les retraites, la mobilité et la performance.

13.141 La Commission devrait veiller à ce que les évaluations de la performance soient effectuées régulièrement afin d'obtenir des données utiles tant à la planification de la main-d'oeuvre qu'à la formation et au perfectionnement.

Formation et perfectionnement

13.142 Introduction. Vu que la formation et le perfectionnement n'ont pas été considérés comme prioritaires jusqu'ici par la Commission, il n'y a pas de plan établi dans ce domaine.

13.143 La majeure partie de la formation acquise est de nature professionnelle et technique et est obtenue hors de la fonction publique. L'usage est d'acheter des programmes de formation plutôt que de les élaborer.

13.144 Observations et recommandations. Nous n'avons pas trouvé à la CCT de processus convenable servant à déterminer les besoins de formation au plan des individus, des groupes et à l'échelle de la Commission. Ce sont tantôt les gestionnaires qui choisissent les employés à envoyer en formation, tantôt ces derniers qui font une demande en ce sens. Les responsables hiérarchiques ne participent guère aux décisions dans ce domaine. La formation et le perfectionnement ne se font pas en fonction des profils d'emploi, des niveaux de compétence, des connaissances ou des lacunes de comportement ni des besoins futurs prévisibles.

13.145 La CCT a instauré en 1974 son processus d'évaluation de la performance. Jusqu'ici, celui-ci n'a guère contribué à la détermination des besoins de formation.

13.146 Les activités de formation, tant internes qu'externes, ne

sont pas évaluées périodiquement, ni reliées au travail, aux connaissances obtenues ou aux changements de comportement des employés. Aucun objectif d'apprentissage précis n'est fixé à l'égard des cours particuliers suivis ou donnés, il est donc impossible d'évaluer l'efficacité de la formation.

13.147 La CCT ne connaît pas le coût réel de ses activités de formation et de perfectionnement, pas plus que les gestionnaires n'en connaissent les sommes prévues. La Commission n'a pas de méthode convenable pour déterminer, enregistrer, analyser, contrôler tous les coûts de formation et de perfectionnement et en faire rapport.

13.148 La CCT devrait mettre en place un processus financier permettant de définir et de combiner les prévisions et les dépenses réelles de formation et de perfectionnement, ainsi que d'analyser les écarts.

13.149 Les gestionnaires devraient se voir attribuer des budgets et devraient être tenus responsables de surveiller les dépenses et de concilier les budgets.

13.150 La CCT devrait mettre en oeuvre un processus permettant d'identifier les besoins de formation et de perfectionnement.

13.151 La CCT devrait formuler des normes et des critères permettant d'évaluer tous les aspects des cours et la performance des employés après ces cours.

13.152 La CCT devrait établir des objectifs précis d'apprentissage avant d'élaborer et d'offrir des cours de formation.

Systèmes d'information sur les ressources humaines

13.153 Introduction. La Direction du personnel tient à jour un fichier manuel de renseignements sur le personnel. Bien que ce système vise à promouvoir des rapports sur le personnel, il n'y en a que très peu qui sont rédigés et publiés régulièrement.

13.154 Observations et recommandations. Les fichiers manuels n'ayant pas été tenus à jour régulièrement, il y manque des données historiques sur le personnel qui faciliteraient l'analyse de tendances. Chaque comité a sa propre version manuelle d'un système de fichiers du personnel. Par le passé, il y avait eu très peu d'analyses sur les profils de dotation et de retraite, sur le roulement ou le taux d'attribution du personnel pour l'ensemble de la Commission.

13.155 Les décisions affectant la planification du personnel, ont été prises de façon informelle par chaque comité, d'après la perception qu'a la gestion, dans une situation donnée. Il n'y a aucune analyse des données sur la main-d'oeuvre, ni de plan permettant de régler les problèmes de la main-d'oeuvre à l'échelle de la Commission.

13.156 Le Comité des transports par chemin de fer dispose d'un Système automatisé d'identification, de contrôle et de rapport des programmes/projets (ICRP/P), qui a été mis en oeuvre en mars 1977. Ce système comporte un sous-système de données de mesure du temps qui enregistre le nombre d'heures-personnes utilisées, par chaque niveau du personnel, chaque programme ou projet. Ce sous-système pourrait servir au Comité pour la répartition du personnel et pour l'établissement de niveaux d'efficacité et de productivité selon la catégorie du projet. Il n'a pas été utilisé à cette fin.

13.157 La CCT devrait utiliser son système manuel d'information sur les ressources humaines pour produire des rapports opportuns et exacts sur le personnel, aux fins de la planification et de la prise de décisions dans le domaine des ressources humaines.

13.158 La CCT devrait tenir à jour le sous-système d'enregistrement du temps du ICRP/P ou un autre système convenable afin de rendre accessibles les données nécessaires à la prévision des ressources humaines, pour les projets du Comité des transports par chemin de fer et pour la Commission.

Vérification interne

Introduction

13.159 Le service de vérification interne de la Commission canadienne des transports a été constitué en 1976 dans le cadre de la Direction de l'administration financière et est devenu opérationnel l'année suivante. Jusqu'à ce jour, deux vérifications ont été effectuées et deux autres confiées au Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services. La vérification des subventions et des contributions, qui représentent 95 pour cent du budget de la Commission, a été minime.

13.160 Notre étude du service de vérification interne a comporté un examen des rapports hiérarchiques, de la fonction de la planification, de l'utilisation des ressources et du mandat propose.

Observations et recommandations

13.161 La création du service a été motivée par les critiques de plusieurs organismes centraux qui déploraient l'absence de cette fonction, et par le désir de la haute direction d'avoir à sa disposition un moyen indépendant d'examiner et d'évaluer les systèmes de contrôle financier. La responsabilité du fonctionnement du service a été confiée au Conseiller financier, l'agent supérieur des finances à la Commission, dont relève hiérarchiquement le service. Il est généralement d'usage que le vérificateur interne réponde directement au chef de l'organisme.

13.162 On a admis que le chef de la vérification interne ne devait pas relever hiérarchiquement du Conseiller financier si on le voulait autonome. Pour résoudre ce problème, la Commission a décidé de demander au Bureau des services de vérification d'examiner les

systèmes financiers relevant du Conseiller financier.

13.163 La réussite d'une équipe de vérification interne dotée d'un personnel compétent et possédant des connaissances techniques dépendra dans une large mesure du mandat qui lui sera confié par les cadres supérieurs de la Commission. Des efforts considérables ont été déployés dans la recherche et l'élaboration d'un mandat complet pour le groupe de vérification interne; ce mandat n'a toutefois pas encore reçu l'approbation de la haute direction.

13.164 La diffusion d'un mandat à l'étendue de toute la Commission ferait disparaître les incertitudes qui règnent actuellement envers les opérations du groupe de vérification interne et contribuerait à rehausser le prestige du groupe à tous les niveaux de la Commission.

13.165 L'exécution du mandat de vérification devrait se faire au moyen de plans de vérification approuvés qui préciseraient les domaines, les systèmes ou les projets à examiner. Ces plans stratégiques devraient définir le champ de vérification, la priorité de chaque projet ou de chaque travail de vérification, et déterminer le calendrier d'exécution des examens. Dans le cadre de notre étude du processus de planification, nous avons remarqué qu'il n'y avait aucun plan annuel ou à court terme, non plus que de plan à long terme englobant le cycle de vérification de trois ans proposé dans le Guide d'administration financière.

13.166 Les ministères et les sociétés de la Couronne font de plus en plus appel à des comités de vérification qui étudient les rapports de vérification produits par les vérificateurs internes ou externes afin de vérifier si les opérations financières de l'organisme sont présentées de manière exacte, objective et complète. Ces Comités, qui peuvent comprendre des membres de l'extérieur, ont soit une structure indépendante et distincte ou une structure rattachée à un comité supérieur de gestion qui se transforme au besoin en comité de vérification. La Commission n'a aucun comité de vérification à l'heure actuelle; les rapports de vérification sont adressés au Conseiller financier.

13.167 Le chef de la vérification interne devrait relever directement du président de la CCT.

13.168 La Commission devrait former un comité de vérification composé de cadres supérieurs et d'un représentant de l'extérieur de la CCT.

13.169 Le président ou le comité de vérification ou les deux devraient approuver un mandat de vérification.

13.170 Un plan de vérification devrait être mis au point et approuvé par le comité de vérification.

Autres questions importantes

13.171 Notre vérification des comptes de la Commission a permis de

soulever plusieurs questions qui, sans constituer des domaines d'étude majeurs, méritent notre attention. En raison de leur importance et de l'impact qu'elles pourraient avoir sur les activités futures de la CCT, nous exposerons ces questions ici.

L'impact du programme de réfection des embranchements du ministère des Transports

13.172 Introduction. Le ministère des Transports a lancé un programme visant à faciliter la réfection des embranchements des Prairies appartenant aux deux grandes compagnies de chemin de fer. Le Ministère a engagé $170 millions à cette fin pour une période de trois ans. Le programme de réfection comporte les travaux de reconstruction ou d'amélioration nécessaires pour permettre à une voie ferrée de supporter des wagons ayant un poids brut minimum de 220,000 livres, ainsi que la construction de nouvelles liaisons ferroviaires et l'acquisition de wagons et d'autre matériel désigné.

13.173 Les sommes versées aux compagnies au cours de l'exercice terminé le 31 mars s'établissaient comme suit:

	1979	1978	Total
	(en millions de dollars)		
Achats de matériel	40.5	5.3	45.8
Travaux de réfection	41.9	7.4	49.3
	82.4	12.7	95.1

13.174 La Commission canadienne des transports doit vérifier toutes les dépenses encourues par les compagnies de chemin de fer au titre de ce programme et en rendre compte au ministère des Transports.

13.175 Ce programme étant financé par l'État, l'amélioration de l'infrastructure et des superstructures de la voie ferrée ne coûte rien, ou presque rien, aux compagnies de chemin de fer en question. L'exploitation des embranchements non rentables est également subventionnée par la Commission canadienne des transports. Plusieurs des embranchements en réfection dans les Prairies sont des embranchements non rentables. On continue à les exploiter suite à une décision de la CCT ou du gouverneur en conseil et ils sont inclus dans les réclamations présentées par les compagnies de chemin de fer pour le dédommagement de l'exploitation de l'embranchement qui, dans des conditions commerciales normales, aurait été abandonnée.

13.176 Observations et recommandations. Le calcul des sommes à verser aux compagnies de chemin de fer en compensation des pertes subies dans l'exploitation d'embranchements non rentables est une opération complexe. Elle a été décrite au paragraphe 13.43 de ce chapitre.

13.177 Les frais de réfection et d'équipement financés par l'État et la façon de les comptabiliser utilisée par les chemins de fer permet leur intégration dans les coûts unitaires des demandes de

subventions versées par la CCT.

13.178 Étant donné que le programme de réfection des embranchements des Prairies risque d'influer fortement sur les subventions à être versées par la CCT à l'égard des embranchements non rentables, il faut décider si les compagnies de chemin de fer doivent être remboursées deux fois à ce titre, dans le programme actuellement en cours dans l'ouest canadien.

13.179 Des réclamations contenant des éléments de ces coûts ont déjà été présentées par les compagnies de chemin de fer et les responsables de la CCT sont conscients du problème. Sa solution rapide faciliterait le traitement des demandes reçues par la Commission.

13.180 La Commission devrait décider sans tarder si la contribution du Canada au programme de réfection des embranchements des Prairies doit être considérée comme un élément de goût dans les demandes de subventions relatives aux embranchements non rentables présentées en vertu de la Loi sur les chemins de fer.

Exclusion des coûts et des revenus du trafic ferroviaire de transit lors du calcul des subventions

13.181 Introduction. L'article 252 de la Loi sur les chemins de fer définit comme suit la perte réelle entraînée par l'exploitation d'un embranchement non rentable:

Perte réelle désigne, relativement à tout embranchement, l'excédent

a)des frais encourus par la compagnie, au cours de toute année financière de celle-ci, pour l'exploitation de la ligne et pour le mouvement du trafic partant de la ligne ou y aboutissant,

b)les revenus de la compagnie pour cette année qui proviennent de l'exploitation de la ligne et du mouvement du trafic partant de la ligne ou y aboutissant."

13.182 Observations et recommandations. Pour calculer la perte réelle relative à l'embranchement en question, les compagnies de chemin de fer ne retiennent que les coûts et les revenus liés au trafic ferroviaire qui part de l'embranchement considéré ou y arrive. Les coûts et les revenus relatifs au trafic ferroviaire de transit n'entrent pas dans le calcul de la perte réelle.

13.183 Les lois et les règlements actuels ne prévoient pas explicitement l'inclusion ou l'exclusion des coûts et des revenus générés par le trafic ferroviaire de transit d'un embranchement qui fait l'objet d'une réclamation. C'est la raison pour laquelle des sommes dépassant $6.2 millions, jusqu'à 1975 inclusivement, ont été retranchées des réclamations des compagnies de chemin de fer de Classe I à l'égard des embranchements lorsque la méthode de répartition des coûts spécifiques entre le trafic local et le trafic ferroviaire de transit n'avait pas été jugée satisfaisante par le Comité de transport

par chemin de fer de la CCT. (Note: les années 1976 et 1977 ne sont pas prises en ligne de compte parce que la Commission n'a reçu que des réclamations provisoires fondées sur des estimations.)

13.184 En janvier 1979, la Commission a statué que le trafic ferroviaire de correspondance d'un embranchement faisant l'objet d'une réclamation ne devait pas entrer dans le calcul de la perte réelle entraînée par l'exploitation de ce dernier.

13.185 Dorénavant, suite à cette décision, les compagnies de chemin de fer recevront des subventions pour l'exploitation d'embranchements non rentables sur certains tronçons, ce qui, si la totalité du trafic ferroviaire de correspondance entrait dans le calcul de la perte, ne donnerait pas droit au versement d'une subvention ou donnerait droit à des subventions sensiblement plus faibles.

13.186 Bien que la question ait été tranchée à la lumière d'une interprétation juridique de la Loi sur les chemins de fer, la Commission a déclaré "qu'il n'est pas raisonnable que les compagnies de chemin de fer reçoivent des fonds du gouvernement fédéral pour des lignes faisant l'objet de demandes de subventions qui réaliseraient toutefois un profit sur le trafic si les frais et les revenus étaient pris en compte dans leur totalité et qui contribuent donc, en réalité, à la rentabilité des compagnies".

13.187 En conformité avec son mandat, la Commission devrait tenter de trouver des méthodes qui permettraient de tenir compte de tous les coûts et de tous les revenus lorsqu'il s'agit de déterminer, aux fins des subventions, les pertes subies au titre de l'exploitation des embranchements non rentables et elle devrait en faire rapport au ministre des Transports.

Divulgation dans les Comptes publics des demandes de subventions ferroviaires impayées

13.188 Introduction. Au Canada, les compagnies de chemin de fer sont subventionnées en vertu de la Loi sur les chemins de fer pour des pertes réelles entraînées par l'exploitation d'embranchements ou de services de trains de voyageurs non rentables. La détermination de la perte réelle incombe à la Commission canadienne des transports. Il s'agit d'une opération fort longue qui est ralentie davantage par le délai qu'occasionne l'étude des diverses questions d'attribution des coûts ou l'audition des preuves et la prise de décision sur les questions juridiques que soulève l'application de la Loi.

13.189 L'une des principales conséquences du délai dans le traitement des réclamations est l'accumulation des demandes impayées. Celles-ci s'élevaient à $407 millions au 31 mars 1979 ($397 millions au 31 mars 1978). Ces sommes, dont un montant de $250 millions est censé être versé aux compagnies de chemin de fer, ne figurent pas dans les Comptes publics du Canada.

13.190 Observations et recommandations. Tous les ministères et organismes fédéraux indiquent dans les Comptes publics du Canada les

postes imputables à l'exercice courant mais reportés à l'exercice suivant. Cette information est accompagnée d'une brève explication indiquant les raisons pour lesquelles les comptes n'ont pas été payés. La Commission canadienne des transports n'englobe, dans les montants déclarés dans les Comptes publics, aucune des sommes non réglées au titre des réclamations pour pertes présentées en vertu de la Loi sur les chemins de fer. D'après la politique et les usages comptables actuels de l'administration fédérale, les paiements faits pour des dettes contractées avant la fin de l'exercice soit pour des travaux effectués, des biens reçus, des services rendus ou des ententes contractuelles sont enregistrés comme comptes créditeurs à la condition qu'ils soient effectués dans les 30 jours qui suivent la fin de cet exercice. Les réclamations présentées en vertu de cette loi représentent des charges valables pour la Commission.

13.191 La divulgation des sommes non réglées au titre des réclamations présentées en application de la Loi sur les chemins de fer, si elles étaient regroupées avec les comptes créditeurs normaux, révélerait les sommes que le gouvernement du Canada pourrait avoir à payer à brève échéance. Cette divulgation donnerait plus de crédibilité aux chiffres déclarés actuellement et le système de rapports se rapprocherait davantage de l'usage dans le secteur privé, qui consiste à divulguer tous les comptes créditeurs.

13.192 L'incorporation de la partie impayée de ces réclamations, sous forme d'état ou d'annexe aux Comptes publics, permettrait au Parlement de mieux connaître le passif à court terme du gouvernement du Canada. L'omission de ces sommes dans les Comptes publics diminue sensiblement le passif du gouvernement du Canada.

13.193 La Commission devrait consulter le Contrôleur général en vue de déterminer la meilleure façon de divulguer dans les Comptes publics du Canada les soldes impayés des demandes de subventions.

Sommaire des recommandations et commentaires de la Commission

Recommandation

Véritabilité des paiements au titre de la Loi sur les chemins de fer

13.59La Commission devrait évaluer les systèmes comptables et financiers des compagnies de chemin de fer qui lui fournissent des données servant à déterminer les subventions.

Commentaire de la Commission

La Commission a adopté une méthode de vérification fondée sur les systèmes, qui comprend la documentation des systèmes de comptabilité des compagnies de chemin de fer.

Recommandation

13.60La CCT devrait définir clairement la responsabilité de vérification des unités de service ou de production et veiller à ce que les méthodes de vérification nécessaires soient instaurées.

Commentaire de la Commission

La responsabilité de la vérification a toujours été établie, mais l'étendue des travaux a été fonction de la disponibilité des ressources.

Recommandation

13.61La CCT devrait instaurer des méthodes de vérification des données comptables, financières et statistiques de base qui servent à l'élaboration des coûts spécifiques et des coûts unitaires.

Commentaire de la Commission

L'élaboration de méthodes est actuellement en cours.

Recommandation

13.62La CCT devrait rédiger des procédés suffisamment détaillés afin d'inclure tous les sondages essentiels de vérification. Ces procédés devraient être mis à jour périodiquement.

Commentaire de la Commission

Les ressources ont été réorientées vers l'élaboration des méthodes.

Recommandation

13.63La CCT devrait acquérir un programme de régression à jour, pour son propre usage et à l'intention des compagnies de chemin de fer.

Commentaire de la Commission

La CCT utilise actuellement des programmes de régression appropriés (par exemple, le SPSS). Elle a également demandé que des améliorations soient apportées aux analyses de régression que les compagnies de chemin de fer effectuent.

Recommandation

13.64La CCT devrait effectuer indépendamment des régressions multiples et des régressions simples critiques et vérifier celles-ci afin d'améliorer les modèles actuels.

Commentaire de la Commission

Recommandation acceptée. La CCT a récemment instauré ce processus. Les besoins en ressources ont été détermines.

Efficacité des programmes

Recommandation

13.77La CCT devrait entreprendre de mesurer et faire rapport sur l'efficacité de ses programmes, lorsqu'il est convenable et raisonnable de le faire, en tenant compte de critères définis de manière à permettre de mesurer le degré de réalisation des objectifs. Elle devrait rendre compte des résultats au ministre des Transports.

Commentaire de la Commission

Suite à la restructuration, terminée en 1977, du Comité des transports par chemin de fer, en fonction du rapport présenté par le bureau des conseillers en gestion en 1975, le Comité a entrepris de redéfinir et de réorienter les programmes conformément à la directive en 1976-25 du Conseil du Trésor, le Comité des transports par chemin de fer a instauré un système informatisé d'information de gestion permettant d'élaborer des indices de performance des programmes, tant sur le plan de l'efficience que sur celui de l'efficacité. Les données du système sont jugées sûres, valables et complètes pour la période du 1er avril 1978 au 31 mars 1979. À l'heure actuelle, les indices d'efficience sont sur le point d'être appliqués et les indices d'efficacité sont élaborés aussi rapidement que possible. Le compte rendu des activités de la CCT figure dans son rapport annuel soumis au Ministre.

Recommandation

13.78La Commission devrait mettre en application sans tarder les recommandations de l'enquête sur la sécurité ferroviaire, ce qui fournirait les renseignements nécessaires pour accroître la mesure des activités menées par la CCT aux fins de la sécurité ferroviaire.

Commentaire de la Commission

Ces recommandations concernant les améliorations devant être apportées au programme sur les accidents et sur l'inspection et l'élaboration d'une base de données constituaient le fond du rapport présenté par le BCG en 1975. Étant donné que le BCG recommandait également une restructuration en profondeur, le Comité des transports par chemin de fer a dû étudier à fond toutes les recommandations avant d'y donner suite. La restructuration a été effectuée au cours des années civiles 1976 et 1977. En raison de la restriction des ressources, il a été nécessaire d'appliquer progressivement les recommandations précitées.

Systèmes informatiques

Recommandations

13.85On devrait établir un comité consultatif de l'informatique composé de cadres supérieurs de chaque comité, dont la responsabilité serait de déterminer les priorités et les besoins de services informatiques.

13.86La CCT devrait mettre au point et établir un plan d'action qui définirait et imposerait des méthodes et des mesures de contrôle aux fonctions informatiques.

Commentaire de la Commission

La Commission n'a que très récemment créé un poste de directeur général pour ses ressources. Dans le cadre de l'instauration d'un programme informatique de soutien qui soit rentable et efficient, ces recommandations seront étudiées et appliquées, dans le plus cours délai, de manière à correspondre aux besoins et aux connaissances techniques disponibles de la CCT.

Recommandation

13.87Il faudrait étudier le système d'attribution des coûts et des subventions afin de s'assurer qu'il réponde aux exigences de la Commission.

Commentaire de la Commission

Avant que le Vérificateur général n'entreprenne son étude, la CCT s'était engagée à examiner à fond tous les systèmes de soutien de l'établissement des prix de revient et des subventions de la Direction de l'analyse économique des chemins de fer. Ce projet a été retardé par les diverses études menées par les organismes de contrôle, mais se poursuit actuellement; il étudie les besoins de "l'ensemble" des systèmes, fait des recommandations et porte des jugements de valeur sur les systèmes actuels d'établissement des prix de revient et des subventions.

Établissement des plans, des budgets et des rapports financiers

Recommandations

13.97La Commission devrait établir, de façon formelle, son processus de planification de la façon suivante:

-définir et consigner dans ses manuels des objectifs opérationnels précis à l'intention de ses principaux services; et

-élaborer et approuver des plans annuels de travail, y compris les tâches à accomplir, les besoins en ressources, les coûts prévus et les résultats attendus de chaque gestionnaire.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. La CCT prend actuellement des mesures en vue de définir les objectifs et les activités, et le système de rapports temps/activité, instauré depuis peu, commencera à produire les données nécessaires en 1980-1981.

Recommandation acceptée. La recommandation sera appliquée pour l'exercice 1980-1981.

Recommandation

13.98La Commission devrait développer son système de comptabilité et de rapports pour y intégrer des données financières, opérationnelles et de rendement, et communiquer ces dernières aux gestionnaires pour qu'ils les comparent à leurs plans opérationnels.

Commentaire de la Commission

Recommandation acceptée. Le système de rapports temps/activité sera intégré pour l'exercice 1980-1981 et l'on entreprendra immédiatement

l'intégration d'autres systèmes, notamment du système ICRP/P.

Recommandation

13.99Dans le Budget des dépenses, la CCT devrait décrire clairement les objectifs à atteindre, les activités exigeant des ressources et les résultats prévus. Elle devrait également voir à mieux rendre compte de ses activités dans les Comptes publics.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Elle sera appliquée d'ici la présentation du budget des dépenses pour 1981-1982.

Recommandation acceptée. La CCT l'appliquera aussitôt que les circonstances le permettront.

Recommandation

13.100La Commission devrait donner plus de renseignements dans son rapport annuel de façon à mieux rendre compte de ses activités. En particulier, le rapport annuel devrait comporter: des indices financiers et des indices de performance permettant des comparaisons, les réalisations de la Commission et des explications sur l'affectation et l'utilisation des ressources.

Commentaire de la Commission

Recommandation acceptée. Elle sera appliquée dans le prochain rapport annuel.

Traitement des demandes d'abandon d'embranchements et des demandes de suppression de services de voyageurs

Recommandation

13.112La CCT devrait établir des critères et des méthodes de traitement des demandes non réglées d'abandon d'embranchements en vue de réduire leur délai.

Commentaires de la Commission

Il est peu probable que le temps nécessaire pour instruire ces demandes puisse être réduit uniquement par l'instauration d'un ensemble de procédés, compte tenu des circonstances sur lesquelles la CCT n'exerce guère ou pas du tout de contrôle; en voici des exemples:

a)les décrets en conseil entraînant un "gel";

b)les demandes que les parties intéressées soumettent pour obtenir le temps de rédiger des présentations;

c)des facteurs saisonniers comme les semailles et la moisson, qui empêchent les gens d'assister à une audience.

En outre, il faut signaler que le Comité dispose d'un ensemble officiel de procédés (R-6315), qui indique les renseignements que la demande doit renfermer et à qui elle doit être adressée. Lorsqu'il reçoit la demande, le Comité des transports par chemin de fer observe une marche à suivre interne.

Recommandation

13.113La CCT devrait indiquer dans son rapport annuel où en sont rendues les demandes d'abandon d'embranchements ou de suppression de services de voyageurs qui lui sont soumises.

Commentaire de la Commission

Recommandation acceptée. Ces renseignements figureront dans les rapports annuels de 1979 et des années subséquentes, de la CCT.

Subventions au transport du grain et de la farine dans la Région de l'atlantique et dans l'est

Recommandation

13.126La CCT devrait examiner les particularités légales qu'exigent les expéditions subventionnées de grain provenant de l'Ontario et aviser le ministre des Transports sur les mesures à prendre afin d'améliorer la gestion de cette subvention.

Commentaire de la Commission

La Commission a déjà enquêté sur la légalité des subventions pour le grain de l'Ontario, expédié par eau des ports de départ. Elle a statué sur cette question dans l'ordonnance R-26479 du CCT datée du 24 février 1979.

Recommandation

13.127La CCT devrait faire des paiements provisoires de subventions pendant l'année. Elle devrait fixer les taux compensatoires et déterminer le montant définitif des paiements de subventions en se basant sur le volume et les coûts réels du trafic. La Direction de l'analyse économique des chemins de fer devrait vérifier les données de coût et de trafic.

Commentaire de la Commission

La CCT étudiera la possibilité d'adopter ce procédé.

Gestion du col affectant la paye

Recommandation

13.138La CCT devrait mettre en oeuvre des méthodes permettant d'évaluer les besoins de main-d'oeuvre et de déterminer le nombre, le

niveau, le genre, l'emplacement et le coût des ressources humaines actuelles et prévues.

Commentaires de la Commission

La Commission a instauré un système permettant de déterminer les ressources existantes.

L'élaboration d'un plan en vue de prévoir les ressources humaines sera entreprise immédiatement.

Recommandation

13.139Dans la mesure du possible, la Commission devrait recueillir, analyser et employer des données précises et valables fondées sur les statistiques d'activité pour aider à déterminer les besoins de main d'oeuvre.

Commentaire de la Commission

Une base de données a été étab1ie par les services d'informatique et des analyses sont en cours.

Recommandation

13.140La Commission devrait analyser les données sur la main-d'oeuvre, y compris la rotation, l'attribution, les retraites, la mobilité et la performance.

Commentaire de la Commission

On a donné suite à cette recommandation sur une base spéciale et on a prévu la présentation des résultats dans des rapports mensuels et annuels.

Recommandation

13.141La Commission devrait veiller à ce que les évaluations de la performance soient effectuées régulièrement afin d'obtenir des données utiles tant à la planification de la main d'oeuvre qu'à la formation et au perfectionnement.

Commentaire de la Commission

La CCT a instauré un programme en vue d'accroître le pourcentage de réalisation de ce travail.

Recommandation

13.148La CCT devrait mettre en place un processus financier permettant de définir et de combiner les prévisions et les dépenses réelles de formation et de perfectionnement, ainsi que d'analyser les écarts.

Commentaire de la Commission

Il doit être donné suite à cette recommandation au moyen des systèmes financiers au cours de l'exercice 1980-1981.

Recommandation

13.149Les gestionnaires devraient se voir attribuer des budgets et devraient être tenus responsables de surveiller les dépenses et de concilier les budgets.

Commentaire de la Commission

Recommandation acceptée. Il sera donné suite à cette recommandation au cours de 1980-1981.

Recommandation

13.150La CCT devrait mettre en oeuvre un processus permettant d'identifier les besoins de formation et de perfectionnement.

Commentaire de la Commission

La politique à ce sujet en est à l'état de projet; elle sera annoncée bientôt.

Recommandation

13.151La CCT devrait formuler des normes et des critères permettant d'évaluer tous les aspects des cours et la performance des employés après ces cours.

Commentaire de la Commission

Nous ne sommes actuellement pas en mesure d'élaborer des normes.

Recommandation

13.152La CCT devrait établir des objectifs précis d'apprentissage avant d'élaborer et d'offrir des cours de formation.

Commentaire de la Commission

Le groupe de la Gestion des ressources doit étudier cette recommandation.

Recommandation

13.157La CCT devrait utiliser son système manuel d'information sur les ressources humaines pour produire des rapports opportuns et exacts sur le personnel, aux fins de la planification et de la prise de décisions dans le domaine des ressources humaines.

Commentaire de la Commission

Nous avons donné suite à cette recommandation.

Recommandation

13.158La CCT devrait tenir à jour le sous-système d'enregistrement du temps du ICRP/P ou un autre système convenable afin de rendre accessibles les données nécessaires à la prévision des ressources humaines, pour les projets du Comité des transports par chemin de fer et pour la Commission.

Commentaire de la Commission

Les services d'informatique étudient actuellement les systèmes possibles.

Vérification interne

Recommandations

13.167Le chef de la vérification interne devrait relever directement du président de la CCT.

Recommandations

13.168La Commission devrait former un comité de vérification composé de cadres supérieurs et d'un représentant de l'extérieur de la CCT.

13.169Le président ou le comité de vérification ou les deux devraient approuver un mandat de vérification.

Commentaires de la Commission

À la suite de la récente révision du budget de base "A", il a été décidé de modifier le rapport hiérarchique de la fonction de vérification interne au sein de la Commission. Il sera, par conséquent, donné suite à ces recommandations dans un avenir rapproché.

Recommandation

13.170Un plan de vérification devrait être mis au point et approuvé par le comité de vérification.

Autres questions importantes

Recommandation

13.180La Commission devrait décider sans tarder si la contribution du Canada au programme de réfection des embranchements des Prairies doit être considérée comme un élément de coût dans les demandes de subventions relatives aux embranchements non rentables présentées en vertu de la Loi sur les chemins de fer.

Commentaire de la Commission

L'étude de cette question se poursuit actuellement et recevra la priorité absolue.

Recommandation

13.187En conformité avec son mandat, la Commission devrait tenter de trouver des méthodes qui permettraient de tenir compte de tous les coûts et de tous les revenus lorsqu'il s'agit de déterminer, aux fins des subventions, les pertes subies au titre de l'exploitation des embranchements non rentables et elle devrait en faire rapport au ministre des Transports.

Commentaire de la Commission

La Commission observe actuellement le traitement prescrit par les lois en ce qui concerne les coûts et les recettes. Ainsi, toute modification exigerait des mesures législatives. Les études effectuées jusqu'à maintenant indiquent que les méthodes actuelles, bien qu'elles ne soient pas parfaites, sont les meilleures disponibles. Une étude officielle de cette question sera entreprise aussitôt que des ressources pourront être attribuées à cet effet.

Recommandation

13.193La Commission devrait consulter le Contrôleur général en vue de déterminer la meilleure façon de divulguer dans les Comptes publics du Canada les soldes impayés des demandes de subventions.

Commentaire de la Commission

La Commission prendra des mesures à cette fin.

Commentaires du président

La Commission canadienne des transports s'est engagée activement dans un processus de changement qui sera, sans aucun doute, amélioré suite aux observations du Vérificateur général et aux résultats d'autres études menées par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général. Les plans détaillés établis pour l'application de recommandations précises traduiront bien sûr la disponibilité des ressources et l'ordre de priorité attribué à chacune des recommandations. Le désir de la Commission de procéder sans délai à l'application des changements peut, toutefois, être quelque peu freiné par la rareté des ressources. La Commission a l'intention de collaborer étroitement avec le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue d'établir les priorités et de déterminer les besoins minimaux en ressources pour apporter les changements nécessaires de manière efficace.

14

MlNISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Table des matières

	Paragraphe	Page
Vue d'ensemble du Ministère		
Objectifs et organisation	14.1	381
Caractéristiques spéciales	14.7	383
Portée de la vérification	14.9	384
Sommaire des observations découlant de la vérification	14.15	385
Opérations financières		
Introduction	14.22	386
Conclusions générales	14.24	387
Observations et recommandations	14.26	388
Suivi des observations des années antérieures	14.49	392
Fonction de vérification interne		
Introduction	14.54	393
Conclusions générales	14.56	393
Observations et recommandations	14.57	393
Réglementation de la protection de l'environnement		
Introduction	14.70	396
Conclusions générales	14.73	396
Observations et recommandations	14.76	397
Gestion de la recherche et du développement		
Introduction	14.104	402
Conclusions générales	14.110	404
Observations et recommandations	14.113	404
Informatique		
Introduction	14.131	408
Conclusions générales	14.136	409
Observations et recommandations	14.139	409
Gestion des biens immobiliers		
Introduction	14.164	414
Conclusions générales	14.166	414
Observations et recommandations	14.170	415

	Paragraphe	Page
Gestion du coût affectant la paye		
Introduction	14.195	419
Conclusions générales	14.200	420
Observations et recommandations	14.203	420
Sommaire des recommandations et commentaires du Ministère		424

Pièce

14.1 Ministère de l'Environnement
Organigramme partiel 382

MlNISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Vue d'ensemble du Ministère

Objectifs et organisation

14.1 Ainsi qu'il est formulé dans le Budget des dépenses, l'objectif principal du Ministère est de "promouvoir et entreprendre des programmes visant à protéger et à améliorer la qualité de l'environnement, et des programmes conçus pour améliorer la gestion et l'utilisation économique soutenue des ressources forestières, fauniques et des eaux intérieures du pays".

14.2 Le ministère de l'Environnement a été créé en juin 1971 par la Loi sur l'organisation du gouvernement, S.C. 1970-71-72, c. 42. Son mandat englobait les responsabilités de l'ancien ministère des Pêcheries et des Forêts et d'autres responsabilités relatives à l'environnement dont s'acquittaient auparavant d'autres ministères. Le 2 avril 1979, le Programme des pêches et de la mer du Ministère devenait un ministère distinct, celui des Pêches et des Océans. Lorsqu'il est question, dans ce chapitre, du "ministère de l'Environnement" ou tout simplement du "Ministère", nous excluons le Programme des pêches et de la mer.

14.3 Un changement important s'est produit dans l'organisation au début de juin 1979. Le programme de Parcs Canada est passé du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au ministère de l'Environnement. Parcs Canada est chargé de l'aménagement, de l'exploitation, de l'entretien et de la conservation des parcs nationaux, des canaux et des lieux historiques. En vertu du Programme on fournit des renseignements et on effectue des travaux de recherche sur les parcs et les lieux historiques.

14.4 Le programme de Parcs Canada constitue une addition importante au ministère de l'Environnement. Les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital se sont élevées à environ $200 millions en 1978-1979 et le nombre des années-personnes affectées au programme pour cette année dépassait 5,000.

14.5 On trouvera, à la pièce 14.1, un organigramme partiel du Ministère, au 31 mars 1979.

Pièce 14.1 non disponible (Voir Rapport annuel)

14.6 Soutenus par le Programme d'administration, trois services principaux exécutent les activités visant à atteindre l'objectif du Ministère. Voici la fonction, les dépenses prévues et les années-personnes autorisées de chacun d'eux tel que présentés dans le Budget des dépenses pour 1978-1979:

Budget des dépenses de 1978-1979

	Dépenses (en millions de dollars)	Années-personnes autorisées
Le Service de la protection de l'environnement (SPE) assure la protection et le contrôle de l'environnement, coordonne les activités avec les provinces, l'industrie et le public en ce qui concerne la pollution atmosphérique, la pollution de l'eau, la gestion des déchets, ainsi que l'évaluation et le contrôle des incidences environnementales, et joue un rôle dans les interventions d'urgence.	38	788
Le Service de la gestion de l'environnement (SGE) soutient et oriente la gestion et l'utilisation des eaux intérieures, la conservation de la faune ainsi que la gestion et l'utilisation des ressources en forêts et en terres,	125	3,151
Le Service de l'environnement atmosphérique (SEA) fournit des services de renseignements météorologiques et glaciologiques, et encourage et favorise l'application et l'avancement des sciences météorologiques.	104	2,512
	267	6,451

Caractéristiques spéciales

14.7 Le Ministère s'occupe de problèmes complexes relatifs à l'environnement. Ses activités, qui comprennent l'élaboration et la réalisation d'objectifs et de mesures de protection en ce qui concerne la qualité de l'environnement, la réalisation de travaux de recherche sur l'environnement, le développement technologique, la cueillette, l'analyse et la diffusion de données statistiques relatives au climat et aux oiseaux migrateurs, constituent souvent des programmes à long terme. Ces activités exigent une planification à plus longue échéance que la plupart des autres programmes gouvernementaux et un personnel de soutien scientifique et technique êtres spécialisé de même qu'un matériel très perfectionné.

14.8 Il y a souvent chevauchement entre la compétence et les

responsabilités du Ministère pour l'adoption de mesures et l'application des règlements et les responsabilités d'autres ministères fédéraux et de gouvernements provinciaux. De plus, les opérations du Ministère sont décentralisées et il appartient aux régions d'appliquer une grande partie des programmes.

Portée de la vérification

14.9 Notre vérification intégrée du ministère de l'Environnement a porté tout particulièrement sur les systèmes de contrôle financier et de gestion de même que sur les systèmes existants qui permettent de faire rapport aux gestionnaires, aux organismes centraux et au Parlement sur les activités du Ministère. Pour planifier et choisir les secteurs à examiner, nous avons tenu compte des objectifs du Ministère, de la nature et de l'importance de ses dépenses, de la provenance de ses recettes ainsi que de la nature et de la valeur de ses biens.

14.10 Les principaux domaines que nous avons étudiés sont les suivants:

-opérations financières;
-fonction de vérification interne;
-processus de réglementation pour la protection de l'environnement;
-gestion de la recherche et du développement;
-informatique;
-gestion des biens immobiliers; et
-gestion du coût affectant la paye.

14.11 Puisque les activités du Programme des pêches et de la mer ont été réorganisées pour former un ministère distinct au cours de notre vérification, nos constatations, observations et recommandations s'appliquent uniquement aux activités environnementales et administratives du Ministère.

14.12 Nous désirons mentionner, qu'au moment de notre vérification, le Ministère achevait une étude interne importante de ses activités qui durait depuis deux ans. Les résultats de cette "révision budgétaire axée sur une croissance zéro", effectuée en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, vont constituer, croyons-nous, un apport positif à l'amélioration de la gestion du Ministère.

14.13 Nous avons présenté au Ministère un rapport détaillé sur nos constatations, observations et recommandations, qui sont résumées dans le reste de ce chapitre.

14.14 Nous remercions le personnel du Ministère de la collaboration qu'il nous a accordée durant notre examen.

Sommaire des observations découlant de la vérification

14.15 Pour s'acquitter de ses responsabilités qui consistent à "protéger et à améliorer la qualité de l'environnement", le Ministère

exerce des fonctions de réglementation, réalise des programmes de recherche et, outre ses autres responsabilités, fournit des renseignements au gouvernement et au public au sujet de l'environnement. La complexité des activités du Ministère et leur décentralisation l'obligent à posséder de bons systèmes internes de planification et de contrôle de ses programmes et de ses ressources.

14.16 Nous avons constaté que le Ministère ne possédait pas suffisamment de renseignements internes pour gérer les ressources financières, humaines et matérielles dont il dispose. Nous avons noté de sérieuses lacunes dans les domaines de la planification et du contrôle. Elles sont aggravées par les faits suivants:

-dans un bon nombre de secteurs étudiés, des politiques et des procédés appropriés n'étaient pas suffisamment élaborés ni consignés; et

-les relations entre les rôles et les responsabilités des gestionnaires de l'administration centrale et ceux des groupes fonctionnels de chacun des trois services n'étaient pas clairement définies et diffusées.

14.17 Les changements apportés récemment à l'organisation ont centré l'attention des fonctionnaires supérieurs sur les problèmes quotidiens, bien que la révision budgétaire axée sur une croissance zéro ait mis en évidence les processus de planification du Ministère, nous avons constaté qu'en général, l'établissement des priorités et l'élaboration des plans à long terme essentiels n'ont pas reçu une attention suffisante. Le Ministère n'avait pas consigné les procédés reçu une servant a élaborer des plans globaux à long terme, ni relié les besoins financiers à court terme aux plans financiers a court terme. Il n'existait, au Ministère, aucun système de planification et de contrôle des projets permettant de gérer les activités de recherche et de développement, ni aucun mécanisme de planification relatif à tous les besoins en matière de biens immobiliers.

14.18 Les inventaires de personnel, de biens immobiliers et de matériel informatique du Ministère étaient inexacts et incomplets.

14.19 Le Ministère ne possédait pas les systèmes de comptabilité de prix de revient appropriés pour l'obtention de renseignements sur ses principales activités, notamment la recherche et le développement, les biens immobiliers, les services d'information informatisés et celles qui visent un recouvrement des coûts. Nous avons constaté que l'analyse des écarts était officieuse ou irrégulière, voire même inexistante.

14.20 Nous avons conclu, suite à notre examen, que, dans les cas où il aurait été raisonnable et approprié de le faire, le Ministère n'avait pas élaboré des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité des programmes de réglementation des Services de la protection de l'environnement et pour faire rapport à ce sujet.

14.21 Le Ministère est conscient des lacunes que nous avons

relevées et, dans plusieurs cas, a établi des plans correctifs. Nous allons continuer à suivre de près la réaction du Ministère à nos recommandations et les progrès qu'il fait dans la réalisation de ses plans.

Opérations financières

Introduction

14.22 Notre vérification des systèmes de gestion et de contrôle financiers du Ministère visait à répondre aux questions suivantes:

-La planification financière et opérationnelle et les rapports répondent-ils bien aux besoins de la direction et du Parlement?

-Existe-t-il des politiques et des procédés financiers suffisants?

-Les contrôles financiers sont-ils fiables?

-Les procédés relatifs aux recettes et au recouvrement des coûts sont-ils satisfaisants?

14.23 Nous avons examiné surtout la façon dont le Ministère s'acquitte de sa planification financière et opérationnelle, les procédés utilisés pour faire rapport sur les renseignements financiers à la direction et au Parlement ainsi que les politiques et pratiques ayant trait au recouvrement des coûts dans le cas des services fournis par le Ministère à d'autres ministères et au public. De plus, nous avons fait un suivi des observations contenues dans notre Rapport annuel de 1978.

Conclusions générales

14.24 Notre examen des opérations financières a révélé plusieurs faiblesses importantes dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers:

-Les plans et les rapports financiers présentés à la haute direction ne comprenaient pas l'information opérationnelle. Les gestionnaires ont besoin de renseignements tant financiers qu'opérationnels pour voir à ce que les fonds soient correctement affectés aux programmes et aux activités et pour que soit compris clairement le lien existant entre les dépenses effectuées et les résultats obtenus. Bien que les rapports soumis au Parlement aient été conformes aux directives du Conseil du Trésor, ils ne contenaient pas l'information opérationnelle requise qui aurait permis aux députés d'évaluer les réalisations du Ministère en fonction des crédits accordés.

-Des faiblesses existaient en ce qui a trait à la description des politiques et des procédés financiers. Dans bien des cas, rien n'était consigné et dans d'autres cas, les documents étaient souvent incomplets.

-Les procédés de contrôle financier n'étaient pas toujours suivis,

notamment aux chapitres suivants:
-contrôle des engagements;
-vérification préalable au paiements;
-pièces justificatives appuyant les paiements; et
-registres des immobilisations.

-Les procédés utilisés pour contrôler les recettes et le recouvrement des coûts et pour en faire rapport étaient insatisfaisants et les possibilités d'exploiter d'autres sources de recettes et d'accroître le recouvrement des coûts n'avaient pas été suffisamment étudiées.

14.25 Le Ministère a reconnu ces faiblesses et il a déjà pris plusieurs mesures correctives, notamment:

-l'adoption d'une nouvelle "structure des activités de programme" visant à fournir une information opérationnelle;

-l'élaboration d'un plan d'action permettant d'achever la consignation et l'application des politiques et des procédés financiers; et

-l'élaboration de méthodes permettant d'améliorer le contrôle des pouvoirs de signer les documents financiers.

Observations et recommandations

14.26 Planification financière et opérationnelle et rapports. Bien que le Ministère ait instauré des procédés pour l'élaboration des prévisions de programme, du Budget des dépenses et des plans financiers, il n'a consigné aucun procédé permettant d'analyser d'autres méthodes dont il aurait pu se servir pour réaliser les objectifs de programmes (planification stratégique) ou d'intégrer les renseignements financiers et opérationnels au moment de l'établissement des plans a long terme du Ministère. Ces procédés seraient d'une grande utilité aux gestionnaires pour déterminer les priorités et les, besoins en ressources, et pourraient également constituer le fondement de l'élaboration de plans à court terme et du Budget des dépenses.

14.27 Dans les Services autres que celui de la Protection de l'environnement, les plans de travail opérationnels courants n'étaient pas intégrés aux plans financiers. Le rapport financier mensuel à la direction, établi à partir de données fournies par chacun des Services, présentait des renseignements financiers mais non des données opérationnelles. Les gestionnaires ne possédaient donc pas les renseignements qui leur auraient permis de comprendre clairement les relations qui existent entre les dépenses effectuées et les résultats obtenus par le Ministère.

14.28 Le Ministère devrait consigner les procédés servant à élaborer un plan à long terme et à intégrer les données financières et opérationnelles à ses plans à court terme et à long terme ainsi qu'à ses rapports

14.29 Rapports au Parlement. Nous avons examiné l'information que

le Ministère présente au Parlement dans le Budget des dépenses afin de déterminer si elle était satisfaisante. Nous nous sommes fondés, pour cela, sur le troisième rapport du Comité permanent des comptes publics et sur les observations que nous avions faites dans le chapitre 6 de notre Rapport annuel de 1978.

14.30 Nous avons relevé, dans la présentation du Budget des dépenses, plusieurs lacunes qui empêchent une divulgation appropriée de l'information. En voici des exemples:

-il n'y avait pas d'information sur la performance;

-rien n'était révélé au sujet des plans ou des objectifs opérationnels;

-les hypothèses utilisées par le Ministère pour la préparation du Budget des dépenses n'étaient pas explicitement formulées; et

-l'information était insuffisante en ce qui concerne la nature des services fournis par le Ministère par rapport aux crédits demandés.

Bien que les objectifs et les sous-objectifs du Ministère soient formulés dans le Budget des dépenses, il était impossible de les mettre en relation d'une manière précise avec des activités ou des secteurs particuliers du Ministère.

14.31 De concert avec le Conseil du Trésor, le Ministère devrait réviser sa présentation du Budget des dépenses en vue d'améliorer la divulgation de l'information au Parlement.

14.32 Description des systèmes, politiques et procédés financiers. Au cours des dernières années, le Ministère a fait des progrès appréciables dans l'établissement d'un Guide des directives financières afin de consigner le rôle de la fonction financière et les politiques et procédés connexes. Nous avons constaté, toutefois, que le Guide était incomplet et que certaines parties n'étaient pas à jour. Plusieurs parties importantes énumérées dans la table des matières n'étaient pas achevées. Ces parties comprennent les objectifs des politiques et les responsabilités en matière d'administration financière, la comptabilité et le contrôle des dépenses, la comptabilité et le contrôle des recettes, les rapports financiers et les procédés de fin d'exercice.

14.33 Le Ministère devrait compléter et mettre à jour ses politiques et procédés financiers et les publier dans le Guide des directives financières.

14.34 Systèmes de contrôle interne. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas toujours respecté les dispositions de la Loi sur l'administration financière au sujet des autorisations relatives aux engagements, aux dépenses et aux paiements. Par exemple:

-Le système de contrôle des engagements, qui vise à fournir au Ministère un registre à jour des soldes non engagés, n'était pas

suffisamment fiable. Au sein du Service de l'environnement atmosphérique, nous avons noté des cas où les fonds n'étaient pas engagés avant l'acquittement des factures. Il y a eu d'autres cas, au Ministère, où les engagements n'ont pas été inscrits dans les registres appropriés.

-Les pouvoirs appropriés de dépenser et de payer visent à faire en sorte que les paiements soient effectués uniquement à l'égard des biens et services qui ont été reçus, lorsque la dépense a été correctement autorisée et que des fonds suffisants sont disponibles. Ces pouvoirs n'ont pas toujours été respectés. Par exemple, nous avons relevé des cas où les demandes de paiement n'étaient pas accompagnées de pièces justificatives et d'autres cas où les dépenses pour l'obtention de biens et de services étaient approuvées par des personnes non autorisées.

14.35 En outre, les factures n'étaient pas toujours vérifiées avant d'être payées. Nous avons noté des cas où les demandes d'indemnité de déplacement et les formules de paye du personnel ne faisaient pas l'objet d'une vérification préalable permettant d'établir que les employés recevaient uniquement les sommes auxquelles ils avaient droit.

14.36 Nous avons également relevé des faiblesses dans la tenue des registres des immobilisations du Ministère. Par exemple, souvent, ils n'étaient pas à jour ni complets et il n'existait aucun procédé écrit régissant le dénombrement des immobilisations.

14.37 Le Ministère devrait améliorer son système de contrôle interne en assurant l'observation des dispositions de la Loi sur l'administration financière qui régissent les engagements, les dépenses et les paiements, en faisant en sorte qu'une vérification préalable indépendante soit toujours effectuée et en tenant des registres appropriés des immobilisations.

14.38 Recettes et recouvrement des coûts. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1979, le Ministère prévoyait percevoir des recettes et recouvrer des coûts pour une somme de $27.3 millions. Cette somme (comprenant $16.5 millions en contrepartie de services météorologiques fournis au ministère des Transports) représente le recouvrement prévu du coût des services fournis principalement à d'autres ministères. Elle comprend également les recettes provenant des frais perçus du secteur privé à l'égard surtout des permis de chasser les oiseaux migrateurs et des projets et ententes à frais partagés portant sur la qualité de l'eau.

14.39 En mai 1977, le Ministère a émis une directive définissant la politique sur les recettes et le recouvrement des coûts. Cette politique oblige chaque Service à préparer un tableau des frais montrant les taux et les tarifs des services offerts. Les tableaux sont présentés à la Direction générale des finances, qui les examine pour s'assurer qu'ils sont conformes à la politique. Ils sont ensuite soumis à l'approbation du Ministre puis publiés dans la Gazette du Canada.

14.40 Dans plusieurs cas, nous avons constaté que les Services n'ont pas respecté pas les exigences de la politique dans la préparation de leurs tableaux des frais pour 1978-1979. Le Service de la gestion de l'environnement, par exemple, n'avait toujours pas fini de mettre en application la politique en question. Son tableau des frais avait été préparé à partir de renseignements incomplets et ne précisait pas quels sont les frais à percevoir des autres ministères et des clients se trouvant à l'extérieur du Canada, contrairement aux stipulations de la politique. De plus, le tableau n'avait pas été approuvé par le Ministre.

14.41 Nous avons noté des faiblesses dans les procédés utilisés pour la vérification des montants facturés. Par exemple, il n'existait pas de système satisfaisant permettant de s'assurer que les frais facturés aux clients étaient établis correctement ou que les vérifications arithmétiques des factures étaient effectuées.

14.42 Les contrôles comptables internes ne permettaient pas d'établir que les dépenses n'étaient pas supérieures aux coûts recouvrés. Par exemple, dans une des régions, un montant recouvré de $159,000 a été affecté deux fois et, effectivement, dépensé deux fois.

14.43 Le rapport financier du Ministère à la direction ne comprenait pas de renseignements sur les recettes et le recouvrement des coûts. Les gestionnaires supérieurs ne recevaient donc pas, d'une manière officielle et à intervalles réguliers, les données concernant les recettes et le recouvrement des coûts. La politique qui régit les recettes et le recouvrement des coûts ne traite ni des exigences, ni des procédés de présentation de rapports. Bien que les rapports sur les recettes et le recouvrement des coûts aient été établis au sein des Services, ils portaient uniquement sur les recettes provenant d'entités non gouvernementales et excluaient les montants recouvrés des ministères et organismes gouvernementaux. En outre, ces rapports étaient dépourvus des analyses qui auraient expliqué les différences constatées entre les revenus prévus et réels.

14.44 Dans le cadre de la révision budgétaire axée sur une croissance zéro effectuée par le Ministère, plusieurs rapports préparés par le groupe de travail ont identifié des secteurs où le Ministère pourrait recouvrer ses coûts. Les rapports sur le suivi de plusieurs de ces secteurs n'étaient pas encore terminés au moment de notre vérification.

14.45 Outre les secteurs identifiés par le groupe de travail, il y en a d'autres que le Ministère pourrait étudier lorsqu'il examinera la question du recouvrement des coûts. Mentionnons, par exemple, la facturation à des tierces parties des dépenses de recherche et de développement, des services de consultation fournis par la Direction générale de la recherche et des services de consultation spéciaux concernant la recherche sur les incidences climatologiques.

14.46 Le Ministère devrait voir a ce que les tableaux des frais soient préparés et approuvés conformément la politique du Ministère

régissant les recettes et le recouvrement des coûts.

14.47 Le Ministère devrait raffermir le contrôle interne de sa facturation et de ses dépenses relatives au recouvrement des coûts et devrait améliorer ses rapports sur les recettes et sur le recouvrement des coûts.

14.48 Le Ministère devrait rechercher de nouvelles possibilités de recettes et de recouvrement des coûts et faire un suivi sur les secteurs déjà identifiés.

Suivi des observations des années antérieures

14.49 Chacune des observations qui suivent a été faite dans notre Rapport annuel de 1978. Le Ministère a fait des progrès en ce qui concerne la correction des lacunes mentionnées, bien que notre suivi effectué au cours de l'année ait montré que ces lacunes n'ont pas toutes été comblées.

14.50 Lutte contre les inondations. Dans notre Rapport annuel de 1978 (paragraphes 3.29 à 3.34), nous avons fait état de notre examen de trois programmes de lutte contre les inondations -- celui du fleuve Fraser en Colombie-Britannique, celui du sud-ouest de l'Ontario et celui de la région de Montréal. Nous avons déclaré qu'à notre avis, pour ce qui est des deux derniers programmes, le Ministère n'avait pas suffisamment tenu compte de l'économie. Le Ministère a comparu devant le Comité permanent des comptes publics et a témoigné que plusieurs mesures correctives avaient été prises ou se trouvaient à la dernière étape de la planification. Le Comité, dans son deuxième rapport, en date du 23 mars 1979, a recommandé que le Ministère respecte à la lettre les nouvelles dispositions exposées par le sous-ministre. Le Comité a aussi recommandé au Bureau du vérificateur général de continuer à surveiller l'application de ces nouvelles dispositions par le Ministère, ce que nous ferons au cours de notre vérification de 1979-1980.

14.51 Dépenses inutiles suite à l'approbation d'un projet à partir de renseignements inadéquats. Dans notre Rapport de 1978 (paragraphe 21.4), nous avons attiré l'attention sur un paiement de $568,000, effectué inutilement, dans le cadre du projet de lutte contre les inondations dans la vallée du fleuve Fraser, pour la construction d'une digue. Le projet avait été approuvé sans qu'il soit tenu compte des conclusions d'une étude soulignant les effets négatifs que la réduction de la surface des marais aurait sur les organismes dont se nourrissent les saumons. Notre Rapport révélait aussi que la bande indienne à laquelle appartiennent les terres qui auraient été protégées par la digue, si celle-ci avait été terminée, demandait une indemnisation de la part du Ministère du fait qu'il avait demandé la cessation des travaux de construction de la digue. Bien que le Ministère ait discuté de la question avec la bande, aucun accord satisfaisant n'a encore été conclu.

14.52 Loyer payé aux termes d'un bail à long terme, pour un terrain non occupé. Cette observation, dont il était question non

seulement dans notre Rapport annuel de 1978 (paragraphe 22.11), mais aussi dans celui de 1977 et celui de 1976, indiquait que le Ministère payait un loyer annuel de plus de $241,000 en vertu d'un bail à long terme qui doit expirer en l'an 2045 a l'égard d'un terrain qui n'est pas occupé. Au cours de 1978-1979, le Ministère a encore payé un loyer annuel de plus de $241,000 et des taxes municipales de $56,000.

14.53 Procédés de marchés. Nous avons noté, dans notre Rapport annuel de 1978, un certain nombre de faiblesses marquant les procédés de marchés au Ministère (paragraphes 9.60 à 9.69). Le Ministère a entrepris de corriger un bon nombre de ces faiblesses en insérant, dans le Guide des directives financières, une directive sur les marchés ainsi que des politiques relatives au pouvoir de signer. Il reste toutefois à corriger les faiblesses suivantes:

-la pratique selon laquelle les entrepreneurs exécutent les travaux avant que les demandes pertinentes aient été établies et le marché passé;

-les vérifications non exécutées à l'égard de marchés de service qui contiennent une clause de vérification; et

-les insuffisances de la fonction de vérification préalable.

Fonction de vérification interne

Introduction

14.54 La fonction de vérification interne est assurée par un directeur et trois adjoints qui forment la Direction de la vérification financière interne. La plupart des vérifications ont été effectuées à contrat par le personnel du Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services. Depuis 1978, suite à la publication d'une politique révisée du Ministère sur la vérification financière interne, le directeur de la Direction relève directement du sous-ministre.

14.55 Nous avons étudié le mandat de la fonction de vérification interne et la manière dont les vérifications étaient planifiées, révisées, communiquées et suivies.

Conclusions générales

14.56 Le rôle de la Direction de la vérification financière interne doit être réévalué. Son mandat se limitait à des vérifications financières et nous avons relevé des lacunes dans sa planification, son contrôle et ses rapports. En outre, la fonction de vérification interne n'a pas reçu suffisamment de direction ou de soutien de la part du Comité de vérification interne.

Observations et recommandations

14.57 Mandat. Les activités de la Direction sont limitées, par son mandat, à des vérifications financières. Afin que toutes les

opérations soient soumises régulièrement à une étude et à une évaluation indépendantes, il faut que la portée soit étendue à tous les processus et à tous les systèmes, tant financiers que de gestion.

14.58 À cause de la décentralisation marquée du Ministère, il faut que des études indépendantes soient faites dans l'ensemble du Ministère si l'on veut aider les gestionnaires fonctionnels et supérieurs à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de contrôle.

14.59 Le Ministère devrait élargir le mandat de la fonction de vérification interne pour qu'il comprenne l'examen régulier de tous les processus et de tous les systèmes financiers et administratifs.

14.60 Planification de la vérification. Le plan à long terme de la vérification interne consistait à préciser l'année dans laquelle devrait se faire la vérification de chaque secteur organisationnel à vérifier, dans le cadre du cycle triennal prescrit par le Conseil du Trésor. À partir du plan à long terme, la Direction de la vérification financière interne dressait des plans de travail annuels comportant:

-des renseignements ayant trait au calendrier des vérifications et à leur coût prévu;

-la détermination du caractère intégral ou partiel des vérifications à affectuer; et

-le rappel du moment de la dernière vérification effectuée.

14.61 Le plan à long terme ne fournissait pas suffisamment de renseignements sur la nature et l'ampleur des opérations de chaque secteur, de ses systèmes, des recettes venant de l'extérieur et des biens sous son contrôle. Il faudrait qu'un plan plus détaillé englobe une description complète du champ de la vérification, un ordre de priorité et une détermination des questions de contrôle sujettes à examen dans l'ensemble du Ministère tel les domaines de la paye, des contributions, des contrats et des voyages. Il faudrait également que le plan de travail annuel, lorsqu'il est soumis pour approbation, contienne des renseignements plus détaillés sur la portée et les objectifs de chaque vérification et établisse l'ordre de priorité des vérifications à affectuer.

14.62 La Direction de la vérification financière interne devrait améliorer la planification à court et long terme de ses vérifications en présentant plus de renseignements sur des questions telles que la portée et les objectifs de la vérification, l'ordre des priorités et les principales caractéristiques des entités vérifier.

14.63 Contrôle à exercer sur l'exécution des travaux de vérification. La Direction de la vérification financière interne détermine la portée de chaque vérification, confie à contrat le travail de vérification, examine les résultats de ce travail, envoie le rapport de vérification aux autorités du Ministère et s'informe des

mesures correctives qui sont prises. Nous avons constaté, toutefois, que la Direction n'avait pas exercé de contrôle sur la préparation de programmes détaillés de vérification et n'avait pas participe au contrôle de l'exécution des vérifications. De plus, la Direction n'a pas participé à informer les gestionnaires du secteur vérifié des conclusions de la vérification.

14.64 La Direction de la vérification financière interne devrait contrôler plus étroitement l'exécution des vérifications.

14.65 Rapports. La Direction de la vérification financière interne est tenue de remettre un exemplaire de chaque rapport de vérification:

-aux gestionnaires qui sont directement chargés de prendre les mesures correctives nécessaires et à leurs supérieurs, habituellement le Sous-ministre adjoint responsable; et

-au Sous-ministre adjoint chargé de la Planification et des Finances.

La Direction est également tenue d'envoyer un résumé de chaque rapport au Comité de vérification interne et de soumettre un rapport annuel au Sous-ministre.

14.66 Environ 35 vérifications ont été effectuées chaque année au cours de la période à l'étude, c'est-à-dire trois ans. En général, les rapports de vérification étaient présentés en temps opportun; toutefois, la Direction n'a pas envoyé d'exemplaires ou de résumés de ces rapports au Comité de vérification interne. La Direction a tardé à présenter son rapport annuel au Sous-ministre.

14.67 La Direction de la vérification financière interne devrait soumettre des rapports sur chacune de ses vérifications au Comité de vérification interne et présenter promptement ses rapports annuels.

14.68 Le Comité de vérification interne. La politique révisée du Ministère sur la vérification financière interne, publiée en 1978, prévoit que le Comité de vérification interne soit formé du Sous-ministre, qui en est le président, de tous les Sous-ministres adjoints et du directeur général des Finances. Au 31 mars 1979, le Comité ne s'était réuni que deux fois depuis sa fondation en 1977. Au moment de notre vérification, il n'avait pas encore décidé des ressources nécessaires à la vérification interne pour l'année à venir et n'avait pas reçu l'information qui lui aurait permis de donner suite aux conclusions des vérifications précédentes. Il était alors évident que le Comité de vérification interne du Ministère n'avait donné aucune direction ou appui actif à la fonction de vérification interne.

14.69 Le Comité de vérification interne devrait donner une direction et un appui actifs à la fonction de vérification interne en intensifiant sa participation à la planification, à la dotation en personnel, à la présentation de rapports et à l'élargissement du mandat de celle-ci.

Réglementation de la protection de l'environnement

Introduction

14.70 Le Ministère est chargé de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement. Le Service de la protection de l'environnement (SPE) administre les processus de réglementation liés à cette responsabilité. Ceux-ci comprennent l'élaboration et la mise en application de contrôles relatifs aux:

-rejets industriels,

-produits qui contiennent des substances toxiques, et

-déversement de polluants en mer.

14.71 L'élaboration et la mise en application des moyens de lutte contre la pollution afin de réaliser les avantages escomptés sont coûteuses pour l'industrie et le gouvernement. Des systèmes et des méthodes de planification et de contrôle des programmes de réglementation sont indispensables aussi bien pour la mesure de leur efficacité que pour la préparation de rapports à ce sujet.

14.72 Nous avons examiné les systèmes et les méthodes de gestion utilisés pour déterminer la nécessité d'avoir des règlements, des lignes directrices, des objectifs sur la qualité de l'environnement et des ententes inter-juridictionnelles, pour les mettre au point et pour contrôler l'application. Notre vérification a porté sur tous les éléments régionaux et centraux de réglementation des programmes de contrôle du SPE concernant la lutte contre la pollution atmosphérique, la pollution des eaux, les déversements en mer et les contaminants de l'environnement. Nous avons aussi examiné les activités connexes dans les autres services.

Conclusions générales

14.73 Le secteur de la Protection de l'environnement comporte des chevauchements de juridictions. Le SPE a tenté de coordonner ses programmes de protection de l'environnement avec ceux des autres organismes fédéraux et provinciaux. Toutefois, les mécanismes de coordination de ces programmes ne comportent pas habituellement les systèmes et les méthodes appropriés de planification, de contrôle et d'évaluation pour appuyer adéquatement les efforts déployés par le SPE pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de réglementation.

14.74 Nous avons constaté des faiblesses dans les systèmes de planification du SPE visant à cerner les problèmes de pollution et à les classer selon leur gravité. Dans l'élaboration des règlements et des lignes directrices destinés à régler les problèmes de pollution, nous avons constaté que le SPE n'a pas toujours mis en oeuvre des techniques généralement reconnues dans la planification et le contrôle de ses projets. Le SPE n'a pas mis en place des systèmes de gestion satisfaisants qui lui auraient permis de s'assurer que les règlements et les lignes directrices nationaux élaborés ont été appliqués et

respectés uniformément dans tout le Canada.

14.75 Nous avons conclu qu'il serait raisonnable et convenable que le SPE mesure l'efficacité de ses programmes de réglementation et en fasse rapport; le SPE ne possédait toutefois pas de systèmes et de procédés satisfaisants à cette fin.

Observations et recommandations

14.76 Objectifs et structure des programmes. Pour que l'efficacité des programmes puisse être évaluée, il faut que l'on ait des objectifs précis. En outre, les activités et les objectifs des programmes doivent être clairement et logiquement reliés les uns aux autres.

14.77 Nous avons constaté que les objectifs des programmes du SPE étaient, en général, suffisamment clairs pour que l'on puisse évaluer dans quelle mesure ils ont été réalisés. Nous avons également conclu que les structures des programmes de réglementation sont fondamentalement saines, c'est-à-dire que les éléments, les résultats et les objectifs des programmes sont liés logiquement entre eux. La présence d'objectifs généralement clairs et mesurables et le caractère logique de la structure nous ont amenés à conclure qu'il devrait être possible d'évaluer l'efficacité des programmes de réglementation.

14.78 Pour évaluer les programmes, il faut posséder un plan d'évaluation qui décrit de manière détaillée la nature, l'à-propos et la portée des procédés servant à mesurer l'efficacité. Au moment de notre vérification, le Programme de lutte contre la pollution de l'eau était le seul à avoir établi un tel plan mais celui-ci n'avait toutefois pas encore été mis en oeuvre.

14.79 Le Ministère devrait établir et mettre en oeuvre des plans d'évaluation de ses programmes de réglementation.

14.80 Identification et classement des problèmes de pollution. Lorsqu'elle établit l'ordre de priorité relatif à la réglementation des secteurs industriels, la direction doit pouvoir identifier et classer les problèmes de pollution selon leur gravité.

14.81 En plus du ministère de l'Environnement, d'autres ministères et organismes (par exemple, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social) sont chargés d'effectuer des recherches concernant les répercussions de diverses concentrations de polluants sur les humains et sur l'environnement. Des études réalisées par le Conseil de Sciences du Canada et le ministère de l'Environnement, recommandaient que des recherches plus poussées et mieux coordonnées soient réalisées dans ce domaine afin d'aider le Ministère à remplir sa fonction de réglementation.

14.82 Les données de recherche sur les dangers des polluants peuvent servir à établir des normes applicables aux concentrations de chaque polluant dans l'environnement. Le Ministère n'a fixé des normes de ce genre que pour quelques polluants. Par exemple, la

Direction générale des eaux intérieures avait formulé des normes nationales dans le cas de seulement 5 des 17 polluants dont les rejets sont limités par des règlements et des lignes directrices édictés en vertu de la Loi sur les pêcheries S.R.C. 1970, c. F-14. Les organismes de réglementation d'autres administrations ont toutefois établi au moins des normes provisoires à l'égard de tous ces polluants et, au sein du Ministère, la Direction générale des eaux intérieures a participé à l'établissement de quelques normes dans le cadre d'ententes particulières inter-juridictionnelles.

14.83 Il est important que les organismes de réglementation surveillent les concentrations des polluants afin de déterminer les dangers qu'ils présentent pour les humains et pour l'environnement et de comparer les concentrations observées aux normes en matière de qualité de l'environnement. Nous avons constaté que, souvent, pour ce qui est du Programme de lutte contre la pollution de l'eau, le Ministère n'avait pas fait rapport des résultats de sa surveillance de la qualité de l'eau en fonction des normes en cette matière.

14.84 En vertu de la stratégie fondamentale du SPE, qui est de lutter contre la pollution à sa source, il faut faire l'inventaire des sources et des quantités de polluants afin de pouvoir classer les problèmes de pollution par ordre de gravité. Nous avons constaté que même si les autres programmes de réglementation avaient préparé des inventaires exhaustifs des rejets de polluants, le Programme de lutte contre la pollution de l'eau, lui, ne l'avait pas fait.

14.85 À cause de ces lacunes, le Ministère ne possédait pas tous les renseignements dont il avait besoin pour procéder à l'identification et au classement des problèmes de pollution. Il avait établi ses priorités en matière de réglementation de la pollution dans les secteurs industriels en fonction surtout des recommandations et des études d'autres organismes de réglementation. Cependant, au moment de notre vérification, le Programme de lutte contre la pollution atmosphérique commençait à élaborer une méthode officielle de classement.

14.86 Le Ministère devrait établir, là ou il n'y en a pas, des systèmes et des méthodes d'identification et de classement des problèmes de pollution afin de dresser l'ordre de priorité pour l'élaboration de règlements dans le cadre de ses programmes de lutte contre la pollution.

14.87 Élaboration de règlements et de lignes directrices pour lutter contre la pollution. Si l'on veut établir des règlements et des lignes directrices en matière de lutte contre la pollution, il faut y engager des ressources considérables et cela, pour de longues périodes. Il faut donc des systèmes officiels de planification et de contrôle des projets. Nous avons constaté l'insuffisance des systèmes de planification et de contrôle des projets en ce qui concerne le Programme de lutte contre la pollution de l'eau. Par exemple, il n'existait pas de calendrier d'ensemble pour l'élaboration des règlements du programme. Nous avons constaté qu'il y avait de tels systèmes dans les programmes de lutte contre la pollution

atmosphérique et contre la contamination de l'environnement, mais que les calendriers et les sommaires de l'état des travaux n'étaient habituellement pas tenus à jour.

14.88 Ces lacunes, auxquelles il faut ajouter le caractère limité des ressources et la nécessité de longues consultations avec l'extérieur, ont donné un caractère peu réaliste aux plans du Programme de lutte contre la pollution de l'eau. Par exemple, au moment de notre vérification, des règlements n'avaient été établis que pour 5 des 28 secteurs industriels détermines antérieurement. L'échéance fixée originalement pour l'application de ces règlements était l'année 1976.

14.89 Le Ministère devrait s'assurer que les systèmes de planification et de contrôle des projets dans le cadre du Programme de lutte contre la pollution de l'eau soient améliorés il devrait également s'assurer que les calendriers des autres programmes, quant à l'élaboration des règlements et des lignes directrices en matière de lutte contre la pollution, soient tenus à jour.

14.90 Mise en vigueur et application des mesures de lutte contre la pollution. Le Ministère a délégué aux organismes provinciaux une grande part de sa responsabilité pour la mise en vigueur et l'application de règlements et de lignes directrices nationaux. Une application uniforme de ces mesures de contrôle dans tout le pays nécessite des systèmes cohérents de planification, de contrôle et de rapports pour l'ensemble des régions. La direction du programme avait consigné une bonne partie de ces systèmes.

14.91 En matière de mise en vigueur et d'application des mesures de lutte contre la pollution, le Ministère a souvent délégué ses responsabilités aux provinces sans en être d'abord venu à une entente sur le détail de l'attribution des tâches. En conséquence, le SPE et les provinces ont négligé d'appliquer activement et uniformément certains règlements et certaines lignes directrices. Par exemple, selon les prévisions de programme du Ministère pour 1978-1979, 110 usines devaient être soumises aux règlements et lignes directrices actuels visant à lutter contre la pollution atmosphérique et 3,007 autres, aux règlements et lignes directrices visant à lutter contre la pollution de l'eau. Dans notre vérification, nous avons estimé que, seulement 41 pour cent des usines soumises au Programme contre la pollution atmosphérique et seulement 11 pour cent de celles soumises au Programme contre la pollution de l'eau ont été l'objet d'une activité de mise en oeuvre.

14.92 Selon le Ministère, ce manque de diligence était dû, en partie du moins, à des inexactitudes dans les premières prévisions. Ces imprécisions pourraient s'expliquer soit par le fait que plusieurs usines qui déversent leurs déchets dans les égouts municipaux n'étaient pas soumises aux lignes directrices ou soit parce qu'il y avait des lacunes dans les données d'inventaire au moment des prévisions. Cependant, une étude interne a attribué le manque d'uniformité dans l'application des mesures anti-pollution à des difficultés d'ordre juridictionnel et à une pénurie de ressources.

14.93 Les lignes directrices de la lutte contre la pollution de l'eau permettent au SPE de négocier un calendrier d'application des règlements avec chaque usine, pour lui accorder un délai raisonnable d'installation du matériel destiné à réduire la pollution. Nous avons constaté toutefois que, dans cinq secteurs industriels assujettis aux lignes directrices, la plupart des usines ne possédaient pas de calendrier d'application. Nous avons aussi constaté que, dans certains cas où les provinces avaient négocié les calendriers d'application, le SPE n'en a pas reçu d'exemplaires.

14.94 Les règlements et les lignes directrices, en vertu de la Loi sur les pêcheries, S.R.C. 1970, c. F-14, obligent les entreprises à surveiller régulièrement le rejet de polluants de leurs usines et à en rendre compte. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que le SPE ne possédait aucun système de contrôle afin d'assurer la réception de rapports et la vérification de leur contenu. Nous avons découvert que la plupart des usines des cinq secteurs industriels n'exerçaient pas une surveillance constante et ne présentaient pas régulièrement leurs rapports. Dans les cas des usines qui relèvent d'organismes provinciaux, il arrive que le SPE ne reçoive pas toujours des résumés des rapports. En outre, le SPE ne possédait pas de méthodes de contrôle systématique de la qualité qui lui permettrait de vérifier l'exactitude des rapports. Dans une révision budgétaire axée sur une croissance zéro réalisée récemment par le Ministère, on a recommandé que le SPE effectue une vérification plus poussée de l'application des règlements et des lignes directrices. Par ailleurs, en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, S.C 1970-71-72, c. 47, les entreprises doivent prouver qu'elles ont observé les règlements en effectuant des tests à la source de la pollution en présence d'un inspecteur. Pourtant, de nombreuses usines du secteur des fonderies de plomb de seconde fusion, qu'on a réglementées en 1976, n'ont toujours pas effectué ces tests.

14.95 Dans le cadre du Programme de lutte contre la pollution de l'eau, le Ministère a établi des lignes directrices en vertu desquelles des tests de toxicité fondés sur les meilleures techniques de contrôle praticables sont effectués pour indiquer à quel point les rejets sont nuisibles pour les poissons. Le Ministère a réalisé un certain nombre de tests de ce genre dans les usines qui sont soumises aux lignes directrices relatives à la toxicité, mais il y a encore beaucoup de ces usines où ces tests n'ont pas été réalisés. Une surveillance complète exige également la surveillance de la qualité générale de l'eau qui entoure les usines et de la santé des organismes vivants environnants. Cette surveillance est nécessaire afin de déterminer les endroits particuliers où il faut imposer des mesures plus rigoureuses pour protéger les utilisations de l'eau. Des études de ce genre ont été effectuées dans seulement deux des cinq régions et de plus, celles-ci n'ont porté que sur quelques usines. L'étude susmentionnée, effectuée par le Ministère, recommandait également la révision des programmes de surveillance de la qualité de l'eau afin d'assurer qu'ils fournissent des données d'évaluation plus appropriées.

14.96 Un programme de mise en application des règlements s'impose lorsqu'une entreprise ne respecte pas les normes sur la qualité des rejets, les lignes directrices régissant la toxicité ou les exigences en matière de rapports. Dans le programme de lutte contre la pollution de l'eau, deux régions seulement reçoivent des renseignements sur les cas de violation des lignes directrices régissant les rejets et ces renseignements ne proviennent que de quelques secteurs industriels. Nous avons également relevé plusieurs cas où le SPE avait négligé d'agir afin de faire respecter les règlements lorsque les provinces avaient elles-mêmes négligé de donner suite aux infractions connues, ou lorsque les tests du SPE avaient signalé que les rejets dépassaient les normes de toxicité. De plus, très peu d'entreprises avaient fait l'objet de poursuites en vertu des dispositions de la Loi sur les pêcheries et de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique.

14.97 Le Ministère devrait veiller à ce que les accords avec les provinces comprennent le détail de l'attribution des tâches incluant les responsabilités des provinces quant à la mise en vigueur et à l'application des règlements et des lignes directrices en matière de lutte contre la pollution.

14.98 Le Ministère devrait suivre des méthodes bien établies permettant de contrôler jusqu'à quel point les règlements et lignes directrices sur la lutte contre la pollution sont respectés et de prendre les mesures nécessaires pour les faire respecter, s'il y a lieu.

14.99 Mesures de l'efficacité des programmes et rapports. Le Ministère ne possédait pas de système qui lui aurait permis de bien identifier et mesurer les effets de ses programmes. Le Ministère a surtout mesuré la quantité des rejets, plutôt que mesuré la qualité générale de l'environnement. Les mesures de la qualité de l'eau qu'il a effectuées n'étaient pas représentatives, car elles portaient surtout sur les eaux limitrophes et sur quelques bassins particuliers. Il était donc impossible de connaître les conditions générales de l'environnement ou de mesurer le degré exact de réalisation des objectifs, tel celui de la protection et de l'amélioration de l'environnement naturel.

14.100 Pour pouvoir évaluer l'efficacité, il est aussi très important d'avoir un système permettant d'analyser les mesures d'efficacité et d'en rendre compte. On utilise pour cela des "rapports d'état de la situation". Dans le Programme de lutte contre la pollution de l'eau, des rapports d'état de la situation au niveau national n'ont été publiés que dans le cas de trois des huit secteurs industriels et, dans le Programme de lutte contre la pollution atmosphérique, les rapports internes d'état de la situation n'ont porté que sur deux des trois secteurs. Ces rapports ne précisaient, d'ailleurs, ni l'intégralité ni l'exactitude des données dont on s'est servi pour leur préparation, et c'est pourquoi on ne peut savoir jusqu'à quel point on peut se fier aux résultats publiés.

14.101 Les données de base portent sur les inventaires des

processus et des volumes de production, de même que sur des études de données présentées par des entreprises sur la quantité de leurs rejets. Le Ministère a besoin de données de base pour pouvoir mesurer l'efficacité et en rendre compte. Dans ses programmes de lutte contre la pollution, il a besoin de mesures de base tant sur les rejets non contrôlés (non traités) que sur les rejets qui existaient au moment de l'adoption des règlements ou des lignes directrices. (Il peut y avoir des écarts entre ces mesures puisque de nombreuses entreprises ont appliqué des techniques de lutte contre la pollution avant que le gouvernement ne les oblige à le faire.) Nous avons constaté que, dans les cas où le Ministère a prépare des rapports de base, les données étaient incomplètes ou n'avaient pas été vérifiées. Par exemple, à la date d'entrée en vigueur des règlements, un rapport de l'état de la situation partant sur 90 fonderies de plomb de seconde fusion ne contenait aucune donnée réelle sur les rejets de 75 usines.

14.102 Nous avons conclu d'après ces observations que, dans les cas où il aurait été raisonnable et approprié de le faire, le Ministère n'a pas exercé une activité satisfaisante sur le plan des mesures, des analyses et des rapports quant à l'efficacité de ses programmes de réglementation.

14.103 Le Ministère devrait établir des systèmes et des méthodes lui permettant de fournir des rapports exhaustifs et précis sur l'efficacité de ses programmes de lutte contre la pollution.

Gestion de la recherche et du développement

Introduction

14.104 Le département d'État chargé des Sciences et de la Technologie (DEST) a défini en ces termes la recherche et le développement (R et D): "travaux créateurs entrepris systématiquement en vue d'accroître les connaissances scientifiques et techniques et d'utiliser ces connaissances à de nouvelles fins". Les activités de recherche et de développement font partie intégrante du mandat du Ministère comme le précise les lois fédérales telles que la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et la Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole, S.R.C. 1970, c. F-30.

14.105 Les données fournies dans le rapport publié par le DEST en mars 1979 au sujet des dépenses et du personnel scientifiques fédéraux, révèlent que les dépenses de quelque $63 millions en R et D, prévues dans le cadre du Programme des services de l'environnement se classaient au sixième rang, parmi les programmes de R et D du gouvernement fédéral. Le groupe de la R et D du Ministère (1,591 années-personnes) était le cinquième, en nombre, de tous les groupes de personnes travaillant à la R et D au sein de l'administration fédérale en 1978-1979.

14.106 Le Ministère n'a pas considéré la R et D comme une activité distincte, car il voit les activités scientifiques, y compris les activités de R et D, comme des activités fonctionnelles appuyant la réalisation des objectifs de chacun des programmes. Bien que des

travaux de R et D soient réalisés dans les trois services relatifs à l'environnement, chaque service a établi ses propres structures de gestion, systèmes et méthodes pour ses activités de R et D. Dans une certaine mesure, les méthodes ont varié du fait que les activités de R et D se caractérisent par des productions uniques, plutôt que répétitives. C'est pourquoi la taille, les délais et la portée des activités ainsi que les ressources scientifiques et techniques d'un projet donné de R et D sont variables et nécessitent un niveau raisonnable de souplesse des systèmes et des méthodes officiels de gestion. Nous admettons que l'incertitude est inhérente aux travaux de R et D et que les systèmes et méthodes de gestion devraient traduire et appuyer la créativité, la souplesse et le jugement scientifique qu'exigent des activités productives de R et D.

14.107 Nous avons examiné les systèmes et les méthodes de gestion utilisés pour la planification, l'organisation et le contrôle des activités de R et D du Ministère. Notre examen visait à évaluer si les systèmes et les méthodes favorisent une gestion économique et efficace des activités de R et D du Ministère.

14.108 Nous avons examiné les activités de plusieurs groupes organisationnels importants qui effectuent des travaux de recherche et nous avons choisi certains projets que nous voulions soumettre à un examen plus poussé. Les projets de R et D examinés incluaient des projets représentatifs de l'éventail des activités des centres de responsabilité choisis qui s'occupent de R et D. Ces centres représentaient quelque 525 années-personnes ainsi que $15 millions de dépenses de fonctionnement et $2 millions de dépenses en immobilisations pour 1978-1979.

14.109 Notre vérification n'a pas porté sur l'aspect technique de la performance ou sur le contenu des travaux de R et D. C'est pourquoi nos observations, nos recommandations et nos conclusions générales sur la R et D ne doivent pas être considérées comme des observations sur la qualité scientifique ou sur le résultat des activités de R et D du Ministère.

Conclusions générales

14.110 Nous avons relevé un certain nombre d'initiatives à différents paliers administratifs visant à améliorer la gestion des activités et des projets de R et D. Toutefois, puisque ces efforts n'ont pas toujours été bien coordonnés, la qualité des méthodes utilisées pour planifier, organiser et contrôler les activités de R et D a varié considérablement. Dans plusieurs cas, ces méthodes traduisaient la pratique de gestion qui convient à la R et D, mais ce n'était pas toujours le cas. La diversité des méthodes utilisées indique que le Ministère n'a pas défini, ni établi une norme cohérente applicable à tout le Ministère quant aux techniques fondamentales de gestion de toutes les activités de R et D. L'ampleur des ressources que le Ministère consacre aux travaux de R et D, et le rôle essentiel que jouent ces activités pour appuyer les programmes du Ministère, justifient une norme applicable aux méthodes de gestion qui conviennent à toutes ces activités.

14.111 Les systèmes de gestion du Ministère pour la planification et le contrôle des travaux de R et D étaient peu efficaces. Les méthodes de planification et d'établissement de l'ordre de priorité et d'examen des activités de R et D n'étaient pas officielles ou étaient mises en application d'une manière peu uniforme. Au Service de l'environnement atmosphérique, les chefs de projet de la Direction générale de la recherche atmosphérique recevaient des renseignements insuffisants, en matière de contrôle financier, des systèmes d'information de gestion de ce Service. Le Ministère n'avait pas élaboré de mesures normatives de la performance pour la surveillance des projets de R et D. L'intégration des étapes des projets, des calendriers des tâches et des objectifs en matière de R et D était inexistante.

14.112 Le Ministère doit donc améliorer ses systèmes de planification et de contrôle des activités de R et D s'il veut prouver qu'il tient dûment compte de l'économie et de l'efficience dans ces activités.

Observations et recommandations

14.113 Priorité et objectifs de R et D. Les buts de la recherche et du développement s'exprimaient rarement d'une manière suffisamment concrète pour constituer des lignes directrices appropriées, qu'il s'agisse d'établir l'ordre de priorité des activités de R et D, de déterminer les besoins en ressources ou d'établir des critères permettant de juger dans quelle mesure les activités de R et D appuient les programmes du Ministère.

14.114 Dans le cas de trois des quatre centres de responsabilité, en matière de R et D, que nous avons examinés au cours de notre vérification, le Ministère n'a pas fourni les critères officiels leur permettant d'évaluer la rentabilité de leurs travaux de recherche par rapport aux besoins prioritaires des programmes. Seul le Centre de recherche forestière des Grands Lacs a reçu des critères officiels de ce genre. Ils avaient été élaborés au cours d'un travail d'établissement de l'ordre de priorité accompli par le Service de la gestion de l'environnement (SGE) de la Région de l'Ontario.

14.115 Le Ministère, avec le concours de chacun des services de l'environnement, devrait élaborer une politique officielle et un plan qui décriraient l'ordre de priorité et les objectifs des travaux de recherche et de développement à court, moyen et long terme pour appuyer les objectifs du Ministère.

14.116 Plans de projets. Au cours de notre étude des méthodes et des systèmes de gestion des travaux de R et D du Ministère, nous avons relevé plusieurs initiatives visant à élaborer et à formuler d'une manière officielle des plans de projets. Par exemple, au sein de la Direction générale du contrôle de la pollution des eaux, les projets de la Direction du développement technologique visant à dégager "les meilleures techniques praticables" comportaient à la fois des contrôles de gestion (visant, par exemple, les étapes importantes et

les coûts, les échéances des productions éventuelles des projets et les calendriers des rapports sur l'avancement des projets) et un cadre scientifique.

14.117 En général, toutefois, la qualité et les normes des plans officiels des projets de R et D variaient considérablement au sein du Ministère. Il arrivait souvent que les plans des projets de R et D ne contenaient pas l'information de gestion nécessaire qu'il aurait fallu pour évaluer et bien contrôler les activités. Par exemple, les plans des projets ne comportaient pas toujours de calendrier pour la réalisation des buts et objectifs. Treize des vingt projets que nous avons étudiés étaient en cours depuis au moins trois ans. Douze de ces travaux ne comportaient pas d'indication officielle du temps nécessaire à la réalisation des objectifs fixés. On avait établi des objectifs à l'égard de chaque étude associée dans le cas de tous les projets divisés en études de ce genre. Toutefois, dans le cas de beaucoup de projets, on n'avait pas traduit ces objectifs en calendrier des tâches avec échéances et étapes importantes.

14.118 Le Ministère devrait établir des lignes directrices indiquant quels sont les renseignements à inclure dans les plans de tous les projets officiels de R et D.

14.119 Systèmes de gestion pour l'examen, l'évaluation et le soutien des activités de R et D. Le caractère fonctionnel des activités de R et D et la grande quantité des ressources qu'elles absorbent justifient des systèmes de gestion officiels et de qualité uniforme, pour fournir l'information et l'orientation qu'il faut afin de bien contrôler et évaluer ces activités de recherche.

14.120 Les systèmes et méthodes pour faire rapport et examiner les activités de R et D ne permettaient pas au Ministère de déterminer le niveau des ressources dont il avait besoin en matière de R et D. Par exemple, le Comité supérieur de gestion du Ministère n'a reçu aucune analyse officielle des données sur les dépenses dans le domaine scientifique recueillies pour le DEST depuis 1976. En outre, le comité scientifique du Ministère n'a pas tenu de réunion officielle depuis 1975. À sa création en 1973-1974, une des questions dont il devait traiter était l'absence, au Ministère, "d'un processus permettant d'identifier les lacunes de la recherche".

14.121 Le Service de l'environnement atmosphérique était le seul service à avoir établi un ensemble de lignes directrices et de méthodes officielles pour l'identification précise des dépenses consacrées aux travaux de R et D. Les deux autres services de l'environnement utilisaient chacun des méthodes différentes et non officielles pour l'identification des coûts de leurs travaux de R et D et ils n'avaient pas établi de lignes directrices officielles pour l'enregistrement de ces dépenses.

14.122 Le Ministère remplit chaque année un questionnaire portant sur ses dépenses servant à des fins scientifiques et ses ressources en personnel, à la demande du département d'État chargé des Sciences et de la Technologie. Ce questionnaire, qui est rempli par tous les

ministères et organismes gouvernementaux qui font des travaux de recherche, fournit les données nécessaires à l'établissement du rapport du DEST sur les activités scientifiques fédérales, rapport présenté au Parlement sous la forme d'une annexe au Budget principal des dépenses. Nous avons été incapables d'établir la correspondance entre les chiffres communiqués au DEST et les dossiers de comptabilité du Ministère, car le Ministère ne possédait ni les méthodes ni le système de comptabilité de prix de revient qui lui auraient permis de s'assurer que cette information était accumulée et présentée d'une manière uniforme et précise.

14.123 Le Ministère devrait établir des lignes directrices et mettre en application des méthodes officielles permettant l'examen annuel de la répartition des ressources en R et D pour s'assurer que ces ressources fournissent l'appui que nécessitent l'ordre de priorité et les objectifs du Programme des services de l'environnement.

14.124 Le Ministère devrait établir des méthodes lui permettant de recueillir, d'enregistrer et de diffuser l'information relative aux travaux de R et D afin d'offrir à la haute direction une base pour le contrôle et l'évaluation des activités de recherche.

14.125 Systèmes de contrôle de gestion. Le Ministère n'avait fourni aucune ligne directrice ni aucun critère officiel pour l'application des techniques de gestion des projets. Dans les centres de responsabilité que nous avons vérifiés, une grande variété de techniques de gestion, officielles et non officielles, étaient en vigueur; toutefois ces dernières variaient selon les services de l'environnement et parfois au sein d'un même service. Par exemple, le centre de recherche forestière du Nord était le seul centre de responsabilité de R et D, parmi ceux que nous avons vérifiés, qui utilisait la Technique d'analyse suivie des programmes (TASP) et la Méthode de cheminement critique (MCC) comme systèmes de contrôle de gestion. L'uniformisation de l'utilisation des techniques de gestion des projets aiderait les gestionnaires à suivre les progrès des activités de R et D.

14.126 Le Ministère devrait fournir des lignes directrices officielles pour l'application des techniques fondamentales de gestion des projets aux travaux de R et D.

14.127 Contrôle financier du Ministère et des projets. Il est nécessaire de faire preuve de souplesse dans la gestion des travaux de R et D. Toutefois, il faut aussi établir des méthodes uniformes de contrôle et de rapports sur l'avancement des projets, pour que les gestionnaires puissent au besoin, exercer leur jugement d'une manière éclairée.

14.128 Nous avons constaté que les méthodes de surveillance et de contrôle des projets n'étaient pas uniformes dans l'ensemble du Ministère. Les rapports officiels sur l'état des projets de R et D n'étaient pas intégrés uniformément aux cycles des rapports financiers. Le Centre technique des eaux usées préparait chaque mois des rapports de l'état de la situation de chacun des projets. Ces

rapports permettaient de suivre l'avancement des travaux de R et D en les comparant aux rapports mensuels sur le coût des projets. L'Institut de gestion des maladies forestières et le Centre de recherche forestière des Grands Lacs, qui ne publiaient pas de rapport mensuel ou trimestriel régulier sur l'avancement des projets, présentaient un résumé sur la situation de chaque projet dans leurs plans annuels de programmes. Bien qu'ils aient élaboré ces plans avant la fin de l'exercice financier, les évaluations du coût des projets semblaient être exactes et elles se fondaient sur des rapports officiels du coût des projets, fournis mensuellement.

14.129 La Direction générale de la recherche atmosphérique ne possédait pas de système de présentation de rapports uniformes sur l'avancement des projets. Certains groupes de R et D de la Direction générale préparaient des rapports trimestriels sur l'avancement des projets, alors que d'autres comptaient sur l'initiative de chacun des chefs ou gestionnaires de projet pour établir le calendrier et le format des rapports en question. La Direction générale n'avait pas non plus de méthode officielle normalisée pour contrôler le coût mensuel de chaque projet de R et D par rapport à son avancement.

14.130 Le Ministère devrait améliorer ses méthodes de contrôle des projets de R et D en établissant des lignes directrices quant à la fréquence et au contenu des rapports sur l'avancement des projets. Il faudrait que les rapports sur l'avancement des projets soient intégrés aux rapports sur le coût des projets.

Informatique

Introduction

14.131 Outre la protection de l'environnement, le Ministère compte parmi ses tâches importantes, la cueillette et la diffusion de renseignements sur l'environnement. Pour faciliter cette activité, le Ministère a mis au point de nombreux systèmes informatiques qui analysent et traitent l'information, la stockent pendant de longues périodes et fournissent les données scientifiques intéressant des utilisateurs particuliers. Outre ces applications scientifiques, le Ministère a mis au point plusieurs applications informatiques non scientifiques qui fournissent des renseignements sur les finances, le personnel et les opérations en général, à des fins internes et externes.

14.132 Le Ministère compte environ 70 ordinateurs et il est un de ceux qui utilisent le plus les ordinateurs et les centres externes d'informatique au sein du gouvernement. Trois des 70 ordinateurs sont "de grande capacité" et coûtent plus de $250,000 chacun, alors que les autres sont des mini-ordinateurs. La Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée, élément du Service de la planification et des finances, a fait savoir que, pour l'ensemble du Ministère, il y avait eu 339 années-personnes et environ 18 millions affectés à l'informatique pour l'exercice terminé le 31 mars 1979.

14.133 L'examen que nous avons effectué dans le domaine de l'informatique a porté sur la planification et le contrôle des systèmes d'information informatisés et sur l'évaluation et l'obtention du matériel et des services informatiques. Nous avons aussi examiné le rôle et les responsabilités de la Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée et les mesures de sécurité utilisées dans les centres d'informatique.

14.134 Nous avons choisi d'examiner trois systèmes informatiques. Le premier, le Système d'information sur le personnel, fournit des renseignements à la direction sur le personnel du Ministère. Les deux autres systèmes sont des banques de données scientifiques, soit le Système d'information géographique du Canada aussi connu sous le nom de Système de données sur les terres du Canada et les Archives climatologiques aussi appelé Banque de données climatologiques.

14.135 Nous avons examiné les processus suivis par le Ministère pour l'évaluation et l'acquisition des ordinateurs. Cet examen portait aussi sur les procédés suivis par le Ministère pour acquérir un nouvel ordinateur de grande capacité pour le Centre canadien des eaux intérieures, à Burlington (Ontario). Nous avons, en outre, examiné le processus d'acquisition de six (choisis au hasard) des seize mini-ordinateurs acquis par le Ministère en 1977-1978 et l'obtention de services informatiques par des marchés conclus avec des centres externes d'informatique.

Conclusions générales

14.136 Notre étude a révélé que le Ministère ne possédait pas de normes officielles et qu'il n'utilisait pas de procédés détaillés pour la réalisation des études de faisabilité et de coûts-avantages à l'égard du matériel et des installations informatiques proposés ou pour l'étude périodique des systèmes informatiques existants.

14.137 Le Ministère ne possède pas d'ensemble complet de politiques sur l'informatique, de stratégie ou de plan à long terme en matière d'informatique, ni d'inventaire précis de ses ordinateurs. Bien que les "demandes de propositions" que nous avons examinées nous aient semblé satisfaisantes, les procédés de préparation des études de faisabilité étaient inexistants et les études examinées étaient incomplètes. En outre, bien qu'elle disposât des renseignements nécessaires sur l'utilisation des ordinateurs de grande capacité, la Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée ne recevait pas de statistiques sur l'utilisation des mini-ordinateurs.

14.138 Il faudrait améliorer la planification et le contrôle de la mise au point des systèmes d'information ainsi que l'étude périodique de ces systèmes. Il faudrait aussi apporter des améliorations pour permettre au Ministère de s'assurer que sa planification et son acquisition de ressources en informatique tiennent dûment compte de l'économie et qu'il dispose de l'information nécessaire pour assurer l'utilisation efficiente de ses mini-ordinateurs.

Observations et recommandations

14.139 Planification des systèmes d'information informatisés. Le Ministère a besoin d'améliorer la planification de l'élaboration et de l'implantation de ses systèmes informatiques. Le Ministère n'a consigné ni les normes ni les procédés détaillés de réalisation d'études de faisabilité et de coûts-avantages, ce qui va à l'encontre des directives du Conseil du Trésor. Bien que la Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée ait approuvé les systèmes informatiques faisant l'objet de rapports dans le plan annuel sur l'informatique présenté au Conseil du Trésor, elle n'a ni surveillé ni contrôlé le déroulement des études de faisabilité et de coûts-avantages pour s'assurer qu'elles étaient de qualité acceptable. Bien que certaines des études de faisabilité que nous avons examinées contenaient une justification suffisante de la décision d'informatiser un processus, elles n'offraient pas suffisamment de renseignements pour qu'on puisse objectivement évaluer les solutions de rechange.

14.140 Au sein du Service de l'environnement atmosphérique, il appartient à la Direction générale des services centraux de planifier, de concevoir et de mettre au point un système de données climatologiques. Toutefois, la Direction générale n'a pas suffisamment coordonné l'élaboration en cours. En conséquence, des secteurs organisationnels distincts du Service ont apporté des améliorations ou d'autres modifications aux composantes du système dont ils ont le contrôle, sans que la Direction générale ait évalué l'incidence que les changements pourraient avoir sur le reste du Système climatologique.

14.141 Le groupe de travail sur le Système d'information sur le personnel (PIRS) a été formé en vue d'étudier d'autres possibilités par rapport au système actuel. Notre étude du PIRS a révélé que le rapport du groupe de travail ainsi que la documentation additionnelle préparée et présentée au Comité de gestion du Ministère ne satisfont pas aux critères généralement reconnus pour des études de faisabilité. Les études ne présentaient pas suffisamment de renseignements pour justifier le coût des méthodes de traitement adoptées.

14.142 Le Ministère devrait établir, comme partie intégrante de la planification et conformément aux directives du Conseil du Trésor, des normes pour la réalisation des études de faisabilité et des analyses de coûts-avantages des systèmes informatiques. Ces normes devraient inclure des méthodes permettant de bien intégrer les modifications aux systèmes existants.

14.143 Organisation des données. Notre examen de la Banque de données climatologiques et du Système de données sur les terres du Canada a révélé que les moyens de stockage, l'organisation des fichiers et le mode de traitement actuels répondaient aux besoins des utilisateurs d'une manière économique et efficiente.

14.144 Notre examen du Système d'information sur le personnel nous a fait déplorer quelque peu l'absence de documents appuyant la décision d'incorporer au système des capacités de traitement en ligne alors que, selon le rapport initial, certains renseignements pouvaient

être mis à jour d'une manière moins onéreuse grâce au traitement par lots au cours de la nuit. Bien que le Ministère ait effectué plusieurs études pour trouver des moyens de réduire les coûts d'exploitation et qu'il ait transformé certaines capacités de traitement en ligne en capacités de traitement par lots, le Ministère n'a pas, à notre avis, manifesté un souci d'économie, au cours de l'étape de l'élaboration du Système d'information sur le personnel, en ce qui concerne l'incorporation à ce dernier des capacités de traitement en ligne.

14.145 En outre, notre examen a révélé que le Ministère n'avait pas de normes consignées régissant l'intégralité, l'exactitude, l'autorisation et la sécurité des données de ses divers systèmes. Toutefois, nous avons été informés que la sécurité avait été considérée et que des procédés suffisants avaient été suivis pour l'assurer, bien qu'il n'existait aucune preuve écrite à cet effet.

14.146 Les études de faisabilité devraient renfermer suffisamment de renseignements pour qu'il soit possible d'évaluer les techniques d'accès, de stockage et d'organisation du fichier qu'elles recommandent. En outre, le Ministère devrait établir des procédés pour assurer l'intégralité, l'exactitude, l'autorisation et la sécurité des données lorsque de nouveaux systèmes sont connus ou que des systèmes existants sont modifiés.

14.147 Contrôle des systèmes d'information informatisés. Notre examen a révélé que le Ministère ne possédait pas de politique ni de procédés quant aux contrôles à appliquer pendant la mise au point et la maintenance des systèmes informatiques. Ces contrôles comprendraient la préparation de rapports sur l'avancement des travaux, l'évaluation des besoins en information des utilisateurs et le rassemblement des renseignements sur les frais de mise au point, séparément des renseignements sur les frais d'exploitation. Dans le cas des systèmes d'information informatisés existants, on devrait créer des mécanismes permettant d'évaluer objectivement si l'on a raison de continuer à utiliser ces systèmes.

14.148 Le coût de la mise au point du Système de données sur les terres du Canada, y compris le coût du chargement des fichiers cartographiques dans l'ordinateur (mais à l'exclusion des frais d'établissement de l'Inventaire des terres du Canada) est évalué à $10 millions pour les 15 dernières années. Le Ministère n'a pas tenu de registres qui identifieraient ces coûts de façon précise. Il n'a pas pu en arriver à une détermination précise des coûts à cause de la difficulté d'accumuler et d'évaluer l'information nécessaire. Toutefois, depuis deux ans, le Ministère utilise des procédés permettant d'identifier et d'accumuler les coûts relatifs à des projets sujets à des recouvrements de coûts. À compter du 1 avril 1979, la Division des systèmes de données sur les terres du Canada a élargi ses procédés pour qu'ils englobent tous les projets entrepris, en vue du recouvrement des coûts ou à des fins internes. Nous avons également constaté que, même si le Ministère et le Conseil du Trésor avaient étudié le Système de données sur les terres du Canada, ils n'avaient pas déterminé s'il pouvait répondre aux besoins de ses

utilisateurs.

14.149 Notre examen du Système d'information sur le personnel (PIRS) a révélé que, pendant son élaboration, en 1977, et peu de temps après sa mise en service, il a été révisé plusieurs fois. Pourtant, ce n'est que lors de la dernière révision effectuée en 1978 de concert avec une révision budgétaire de toutes les activités, qu'on a décidé de remplacer le Système PIRS par un autre, moins complexe. Le nouveau système a été adapté à partir de la modification, faite par un autre ministère, du Système d'information sur les langues officielles, ce qui a donné une économie annuelle de quelque $192,000.

14.150 La Direction s'est rendue compte de l'économie que l'on pouvait réaliser par l'utilisation d'un autre système et a agi en conséquence. Pourtant, les normes, les politiques et les procédés existants du Ministère n'exigent pas que des examens exhaustifs soient effectués au cours de la mise au point et de l'utilisation des systèmes informatiques. Sans ces examens, le Ministère pourrait élaborer et continuer d'utiliser des systèmes peu efficaces ou peu économiques.

14.151 Le Ministère devrait évaluer d'autres méthodes de traitement et établir l'utilité de l'information pour les utilisateurs lorsqu'il fait l'évaluation ou l'examen de ses systèmes d'opération. Le Ministère devrait aussi garder des renseignements précis sur les coûts pour pouvoir contrôler ses systèmes d'une manière opportune et efficace.

14.152 Coordination des activités informatiques. Au sein du Ministère, l'informatique a été confiée en partie à la Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée. Nous avons constaté que certains aspects de la gestion et de la coordination des activités informatiques étaient déficients. Par exemple, les politiques consignées du Ministère en matière d'informatique étaient incomplètes. Dans la mesure où les politiques étaient incomplètes, les directives que contient le "Manuel de la politique administrative" du Conseil du Trésor n'étaient pas respectées.

14.153 Le Ministère devrait, aux fins de la gestion et de la coordination des activités informatiques, préciser les responsabilités en matière d'informatique de la Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée, et s'assurer que les politiques régissant l'informatique au sein du Ministère soient établies conformément aux directives du Conseil du Trésor.

14.154 Planification des acquisitions en informatique. Le Ministère disposait d'un plan à court terme en matière d'informatique. Cependant, le Ministère n'a pas satisfait aux exigences plus vastes, qui sont exprimées dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, sous la rubrique planification, et qui précisent que le Ministère devrait posséder "une stratégie à long terme concernant la nature et la portée de l'appui informatique accordé aux programmes, compte tenu des objectifs et des priorités des programmes du Ministère".

14.155 Le Ministère devrait élaborer un plan à long terme en matière d'informatique, qui répondrait aux besoins de la direction et satisferait aux exigences du Conseil du Trésor.

14.156 Contrôle des projets et méthodes de faire rapport. La Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée a mis au point des précédés lui permettant de surveiller l'acquisition des systèmes informatiques; il n'existait cependant aucun procédé s'appliquant à l'ensemble du Ministère et visant à contrôler les projets informatiques et à en faire rapport, ce qui aurait assuré à la Direction que le coût des projets respectait le budget et que les travaux étaient réalisés selon le calendrier.

14.157 Le Ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre, pour l'ensemble du Ministère, des procédés de contrôle des projets informatiques et des procédés pour faire rapport afin de s'assurer que les projets sont réalisés selon le calendrier établi et dans le cadre du budget.

14.158 Inventaire des ordinateurs. Au moment de notre vérification, l'inventaire des ordinateurs tenu par la Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée était inexact. Certains ordinateurs ne figuraient pas dans l'inventaire et d'autres y figuraient plusieurs fois. Le Ministère a besoin d'un inventaire précis pour l'aider dans l'acquisition, l'utilisation et le contrôle de ses ordinateurs.

14.159 Le Ministère devrait s'assurer qu'un inventaire précis des ordinateurs est tenu.

14.160 Statistiques sur l'utilisation des ordinateurs. Chaque groupe du Ministère qui disposait d'installations informatiques était chargé d'accumuler des données sur l'utilisation de son ordinateur; toutefois, le Ministère n'accumule ni n'examine de telles données dans le cas des mini-ordinateurs. L'accumulation et l'examen des données sur l'utilisation des ordinateurs aideraient le Ministère à déterminer quelle proportion du temps-machine disponible des mini-ordinateurs pourrait être utilisée par d'autres groupes du Ministère. En accroissant le taux d'utilisation des mini-ordinateurs, le Ministère pourrait éviter d'en acquérir d'autres pour satisfaire aux besoins de traitement des divers groupes. En outre, il n'existait pas de procédés permettant au Ministère de déterminer quelles applications informatiques ne seront plus utilisées, ce qui lui permettrait d'affecter le matériel disponible à d'autres projets ou de le déclarer excédentaire.

14.161 Le Ministère devrait accumuler et examiner périodiquement les données sur l'utilisation de ses mini-ordinateurs afin d'améliorer la planification et te contrôle de cette utilisation.

14.162 Sécurité des ordinateurs. Certains des mini-ordinateurs et des fichiers qui y sont associés étaient situés dans des bureaux ouverts où ils pourraient être endommagés. En outre, le Ministère ne

possédait pas de "guides de récupération en cas de désastre" s'appliquant à ses principales installations informatiques. De tels guides décriraient les plans établis par le Ministère en vue de remettre une installation en usage si un sinistre rendait cette installation temporairement inutilisable ou de trouver une solution de remplacement en cas de destruction.

14.163 Le Ministère devrait établir des procédés pour assurer la sécurité des mini-ordinateurs et des fichiers associés. Il devrait aussi dresser et consigner des plans pour assurer la récupération ou le remplacement de ses installations informatiques en cas d'accident ou de destruction.

Gestion des biens immobiliers

Introduction

14.164 Les biens immobiliers comprennent les terrains et les immeubles spécialisés que possède et entretient le Ministère ainsi que les locaux loués, fournis surtout par le ministère des Travaux publics. Le coût à l'origine des biens immobiliers inscrits au nom du Ministère dans le Répertoire immobilier central publié par le ministère des Travaux publics en janvier 1979 était de $78 millions, dont environ $16 millions correspondaient à des terrains. Le coût de remplacement des immeubles spécialisés n'a pas été évalué officiellement, mais, selon les évaluations du Ministère, il serait de $230 millions environ. Il n'y a eu aucune évaluation semblable du coût de remplacement des terrains. Le loyer à verser au ministère des Travaux publics pour les locaux loués serait, si de tels frais étaient imposés, de quelque $12.6 millions par année. Le ministère de l'Environnement a établi que ses besoins en immobilisations pour la période de 1979 à 1987 devraient coûter quelque $72 millions.

14.165 Notre examen visait à déterminer si le Ministère, dans sa gestion des biens immobiliers, tenait suffisamment compte de l'économie et de l'efficience. Nous avons examiné la structure, les politiques et méthodes, la planification et les rapports relatifs aux activités immobilières. Nous avons effectué notre étude à l'administration centrale du Ministère où nous avons retenu six projets pour un examen détaillé.

Conclusions générales

14.166 Il a été fort difficile d'obtenir une vue d'ensemble précise des activités immobilières actuelles ou projetées du Ministère. Le Ministère a défini d'une manière imprécise les responsabilités qui se rattachent à diverses étapes de la gestion des biens immobiliers. Il n'existait pas de lignes directrices précises sur la manière dont la Direction de la planification des installations, principal secteur chargé des activités immobilières, devait s'acquitter de son rôle et ses relations fonctionnelles avec les autres sections du Ministère n'étaient pas définies.

14.167 Certains programmes avaient été mis en marche avant que l'on

ait établi des évaluations raisonnables du coût des biens immobiliers et du coût de leur exploitation. Les politiques et les méthodes du Ministère relatives à la gestion des biens immobiliers étaient incomplètes et, dans bien des cas, non officielles. Il n'existait aucun mécanisme permettant à coup sûr au Ministère de mettre ses méthodes à jour promptement pour traduire l'évolution de la situation. Dans certains cas, l'information fournie à la direction était insuffisante.

14.168 Le Ministère doit améliorer ses pratiques de gestion s'il veut tenir dûment compte de l'économie et de l'efficience dans ses activités immobilières.

14.169 Il convient de noter que le Ministère a pris des mesures pour améliorer la gestion de ses principales installations. En 1976-1977, la Direction de la planification des installations a réalisé le premier cycle de ses revues biennales des opérations. Elle a conclu que le Ministère gère ses installations au moins aussi bien que les autres ministères. Le Ministère a adopté avec succès un programme d'économie d'énergie qui lui a permis de réduire sa consommation énergétique à un niveau inférieur à celui qu'exige le Conseil du Trésor.

Observations et recommandations

14.170 Programme Parcs Canada. Nous avons entrepris des travaux de vérification préliminaire à l'époque où le Programme Parcs Canada relevait du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous avons mis fin à nos travaux de vérification sur place du programme lorsque celui-ci a été transféré au ministère de l'Environnement. À ce moment, nous avions examiné le bureau régional de l'ouest et les parcs nationaux de Banff, de Jasper et des lacs Waterton. Notre étude préliminaire a mis en évidence deux lacunes fondamentales des systèmes de gestion des parcs nationaux. Tout d'abord, les plans directeurs de la mise en valeur et de l'exploitation de chacun des parcs étaient souvent incomplets et la plupart n'étaient pas approuvés par la haute direction du Programme Parcs Canada. Ils ne fournissaient pas, par conséquent, la base ferme qui aurait permis d'évaluer chaque projet ou chaque groupe similaires de dépenses. Ensuite, les analyses des besoins et les études de faisabilité réalisées en vue de l'approbation des projets d'immobilisations et des budgets de fonctionnement étaient habituellement incomplètes ou n'étaient faites qu'une fois les projets inclus dans les prévisions de programme.

14.171 Les études internes que nous avons examinées ont montré que ces deux lacunes existaient aussi, à des degrés différents, au sein d'autres régions et d'autres secteurs d'activités tel celui des lieux historiques. On a souvent considéré ces lacunes comme la cause sous-jacente de divers problèmes relatifs à la gestion des biens. Ces problèmes ont fait l'objet d'entretiens avec Parcs Canada et avec le Ministère.

14.172 Les faiblesses relevées au cours de notre examen

préliminaire de Parcs Canada semblent identiques à celles que nous avons constatées dans cette étude. Le Ministère devrait déterminer dans quelle mesure les recommandations formulées dans les paragraphes suivants de ce chapitre peuvent aussi s'appliquer au Programme Parcs Canada.

14.173 Organisation des activités immobilières. La structure organisationnelle pour la gestion des biens immobiliers se situe essentiellement à deux niveaux: la Direction de la planification des installations à l'administration centrale, et les services relatifs aux immeubles et aux installations à chacune des sept principales installations du Ministère.

14.174 Ni la structure organisationnelle ni la répartition des rôles et des responsabilités en ce qui concerne la gestion des biens immobiliers n'avaient été entièrement déterminées et décrites, examinées ou approuvées par la haute direction du Ministère. Les responsabilités de cette dernière quant à l'examen des plans du Ministère relatifs aux biens immobiliers étaient imprécises.

14.175 La répartition des responsabilités et de l'imputabilité dans le cas de certains projets, par exemple le Centre d'interprétation et de recherche faunique des Prairies, a été définie vaguement. À cause, notamment, de cette situation, le Centre, qui devait être achevé en 1977, n'a été ouvert au public qu'en juin 1979.

14.176 Le Ministère devrait définir, approuver et consigner les rôles, les responsabilités et les relations de tous les employés responsables de la gestion des biens immobiliers tant au Ministère que dans les services et les principales installations.

14.177 Politique et méthodes. La politique et les méthodes suivies par le Ministère pour la gestion des biens immobiliers sont énoncées dans le Guide des Systèmes et procédures de planification des installations, publié pour la première fois en 1973. Plusieurs parties importantes de ce Guide n'avaient toutefois pas encore été approuvées et publiées. On n'a pas clairement établi non plus si les méthodes décrites dans le Guide sont obligatoires ou facultatives. En outre, le Guide n'incluait pas toutes les exigences appropriées du Conseil du Trésor qui sont en vigueur.

14.178 Le Ministère devrait terminer, puis tenir à jour, son Guide des systèmes et des procédures de planification des installations. Le Guide devrait indiquer clairement les procédures dont l'application est obligatoire et celles dont l'application est facultative.

14.179 Planification à long terme. La définition de tous les besoins en matière de biens immobiliers relevait de chacun des services et directions générales. L'administration centrale du Ministère s'est limitée à fournir des énoncés généraux de politique et des lignes directrices pour l'établissement des budgets.

14.180 Le Ministère ne possédait aucun mécanisme permettant un examen d'ensemble de tous ses besoins en biens immobiliers. À mesure

que chacun des Services établissait ses besoins en bien immobiliers, ces besoins étaient traités séparément selon qu'ils représentaient des projets d'immobilisation importants ou secondaires ou que les locaux dont on avait besoin devaient être fournis par le ministère des Travaux publics. En conséquence, aucun exposé général des plans en matière de biens immobiliers n'était facilement accessible aux cadres supérieurs ou aux personnes chargées de coordonner la planification et l'affectation des ressources.

14.181 La planification des programmes n'était pas toujours suffisante. C'est ainsi que, dans deux des programmes que nous avons examinés, soit celui des habitats et celui de la recherche sur la faune et de l'interprétation (Centre des Prairies), le Ministère a effectué des dépenses importantes au titre des biens immobiliers avant qu'aient été dressés des plans de programme et des estimations de coût à caractère exhaustif. Avant 1977, année où cette exigence a été imposée par le Conseil du Trésor, le Ministère ne faisait pas l'examen de ses besoins à long terme en matière de locaux à bureaux.

14.182 En 1978, une évaluation faite par la Direction de la planification des installations a indiqué que la surface des locaux occupés par le Ministère dépassait la norme de contrôle de l'espace établie par le Conseil du Trésor. Si la norme en question était appliquée rigoureusement, le coût des locaux excédentaires serait de quelque $2.6 millions par année. La Direction générale a décidé de rendre l'utilisation des locaux conforme à la norme en question au fur et à mesure que les baux viennent à échéance, soit en les reconduisant ou en les modifiant.

14.183 Le Ministère devrait adopter des méthodes pour assurer une meilleure coordination de la planification à long terme de ses besoins en biens immobiliers.

14.184 Établissement du coût d'après la durée d'utilisation des installations. Le Ministère inclut dans son programme des grands travaux de construction, des projets dont les coûts sont estimés à plus de $250,000. L'information recueillie pour appuyer les projets incorporés à ce programme variait considérablement. L'évaluation du coût des projets n'était pas fondée sur le prix de revient complet d'après la durée d'utilisation des installations. Dans notre Rapport annuel de 1978 (paragraphe 3.21), les coûts sur la durée d'utilisation des installations ont été définis en tant que le coût en capital initial et la valeur actuelle des coûts de fonctionnement et d'entretien pour la durée des biens. L'omission est grave car elle peut entraîner une sous-estimation importante du coût total des biens immobiliers. En conséquence, les fonds prévus pour le fonctionnement et l'entretien futurs des biens immobiliers peuvent ne pas être suffisants pour la réalisation des objectifs du programme. Tel était le cas du Programme des habitats et du Programme de la recherche sur la faune et de l'interprétation (Centre des Prairies).

14.185 Le Ministère devrait examiner et modifier ses méthodes de planification des projets pour s'assurer que les estimations des acquisitions projetées traduisent tous les coûts fondés sur la durée

d'utilisation.

14.186 Répertoire des biens immobiliers. Le ministère des Travaux publics (MTP) tient le Répertoire central de tous les biens immobiliers que détient et loue le gouvernement fédéral. Le Conseil du Trésor oblige chacun des organismes fédéraux a faire rapport au ministère des Travaux publics de l'acquisition, de la disposition et de la modification de tous ses biens immobiliers.

14.187 La Direction de la planification des installations est chargée de cette tâche au sein du ministère de l'Environnement. Toutefois, la Direction ne possédait pas les pouvoirs qu'il faudrait pour s'assurer que les services et les directions générales présentent des rapports complets, précis et opportuns sur les changements survenus dans les biens immobiliers. La Direction n'avait pas publié les méthodes officielles régissant les rapports à présenter à ce sujet. Notre étude de certains projets particuliers a révélé que l'information relative à l'acquisition des biens immobiliers n'était pas toujours transmise promptement à la Direction de la planification des installations (et par conséquent au MTP).

14.188 Le Ministère devrait élaborer et appliquer des méthodes pour que le répertoire des biens immobiliers du Ministère soit complet, précis et à jour et pour que les renseignements sur ces biens soient communiqués promptement au ministère des Travaux publics.

14.189 Rapports sur l'état des projets. La Direction de la planification des installations rédige un rapport mensuel sur l'état de tous les projets auxquels elle a participe. Nous avons constaté que le rapport ne renfermait pas de renseignements sur tous les projets immobiliers du Ministère, ni d'évaluation du coût d'achèvement des projets. En outre, les commentaires qui accompagnent chaque projet ne se fondaient pas sur la comparaison des progrès réalisés aux calendriers de travail établis.

14.190 Le Ministère devrait améliorer ses rapports sur la situation des projets pour qu'ils traduisent l'ensemble de ses activités immobilières et pour qu'ils renferment des renseignements sur les progrès et les coûts prévus et réels.

14.191 Contrôle des frais de fonctionnement. Les frais des services relatifs aux immeubles et aux établissements de recherche, dans le cas des principales installations, ne faisaient pas l'objet de rapports utilisables, soit à l'administration centrale des Services ou à la Direction de la planification des installations.

Dans l'ensemble du Ministère, ces frais n'étaient pas budgétisés, ni comptabilisés d'une manière uniforme. Les classements servant à la comptabilité du prix de revient étaient trop généraux pour permettre une analyse détaillée. Les frais des services relatifs aux immeubles et aux établissements de recherche n'étaient pas séparés des autres frais de fonctionnement et d'entretien.

14.192 Le Ministère devrait améliorer les procédés de comptabilité

du prix de revient et d'établissement de budgets qu'il utilise pour contrôler ses dépenses de fonctionnement et d'entretien immobiliers.

14.193 Examen des projets terminés. Le Ministère n'a établi ni politique ni directive sur les examens a réaliser après l'achèvement des projets immobiliers. De tels examens sont d'une importance toute particulière dans le cas, notamment, des instituts de recherche forestière, des stations météorologiques et des centres d'interprétation de la faune, parce qu'on étudie la possibilité de réaliser des projets semblables dans l'avenir.

14.194 Le Ministère devrait exiger des examens après l'achèvement de tous ses projets d'immobilisations importants.

Gestion du coût affectant la paye

Introduction

14.195 La vérification que nous avons effectuée faisait partie non seulement de la vérification intégrée du Ministère, mais aussi de l'étude portant sur la gestion du coût affectant la paye de toute l'administration fédérale, qui a été réalisée par notre Bureau en 1978-1979 et dont il est fait état dans le chapitre 9 de ce Rapport.

14.196 Les trois éléments relatifs à la gestion du coût affectant la paye qui ont été étudiés sont la planification de la main-d'oeuvre, la formation et le perfectionnement ainsi que les systèmes d'information sur les ressources humaines. Au cours de la vérification, nous avons examiné des rapports, des dossiers, des plans, des budgets et d'autres documents relatifs à ces trois sujets d'étude et nous avons évalue les systèmes et les méthodes selon des critères de vérification élaborés pour chaque domaine.

14.197 Au cours de la vérification de la planification de la main-d'oeuvre, nous avons examiné les systèmes et méthodes que le Ministère utilise pour déterminer ses besoins en main-d'oeuvre suivant ses plans opérationnels, pour tenir des répertoires de ses ressources humaines, pour déterminer ses besoins nets et pour élaborer des plans d'action permettant de faire face à la pénurie ou à l'excédent de main-d'oeuvre.

14.198 Notre vérification de la formation et du perfectionnement a comporté un examen des systèmes et méthodes que le Ministère utilise pour déterminer ses besoins en formation et en perfectionnement, pour planifier les programmes répondant à ces besoins et pour en établir le budget, pour évaluer les avantages et le coût des différentes possibilités, pour présenter les programmes de formation et de perfectionnement et pour en évaluer les résultats.

14.199 Nous avons aussi étudié les systèmes d'information sur les ressources humaines pour voir si les gestionnaires recevaient toute l'information dont ils avaient besoin en matière de personnel et si l'information était opportune et précise. (Nous traitons de la partie de notre étude relative aux systèmes d'information sur les ressources

humaines dans la section de ce chapitre qui porte sur l'informatique et tout particulièrement sur le Système d'information sur le personnel.)

Conclusions générales

14.200 Nous avons constaté qu'il existe, au sein du Ministère, un éventail de pratiques de gestion du coût affectant la paye. L'ampleur du coût affectant la paye au sein du Ministère, le rôle crucial que jouent les ressources humaines dans la réalisation des objectifs des Services et la quasi-autonomie des Services, exigent l'application uniforme, dans l'ensemble du Ministère, des systèmes ayant trait aux ressources humaines. Selon nous, la Direction générale du personnel et de l'organisation n'a pas fourni la direction ni la coordination nécessaire afin d'assurer cette uniformité.

14.201 Le Ministère ne possédait pas de système global de planification de la main-d'oeuvre qui soit relié et qui complète sa planification opérationnelle et financière. Sans un tel système, il ne pouvait être sûr qu'il disposait du personnel suffisant, en nombre et en qualité, où et quand il était requis. De plus, il ne pouvait être sûr qu'il obtenait une juste valeur en contrepartie de ses dépenses en ressources humaines.

14.202 Les systèmes du Ministère permettant l'établissement du budget, la planification, la coordination et l'évaluation des activités de formation et de perfectionnement, étaient incomplets. Par conséquent, le Ministère ne pouvait déterminer s'il présentait ses programmes de formation et de perfectionnement de façon économique et efficiente.

Observations et recommandations

14.203 Planification de la main-d'oeuvre. Nous avons trouvé des exemples d'une bonne planification de la main-d'oeuvre, mais nous avons aussi constaté des lacunes importantes. La planification de la main-d'oeuvre n'était pas reliée à la planification des finances, des programmes et des opérations. Le Ministère a été incapable de respecter la politique recommandée par le Conseil du Trésor, selon laquelle, pour 1979-1980, les ministères devraient "déterminer, au moins une fois par année, les incidences, sur la gestion du personnel, des objectifs des programmes dans leur ensemble et celles des prévisions". Au moment où nous achevions notre vérification, le Ministère mettait la dernière main à une politique sur la planification de la gestion du personnel. C'est là un premier pas judicieux en vue de répondre aux exigences du Conseil du Trésor.

14.204 La nécessité de relier la planification de la main-d'oeuvre aux besoins opérationnels est appuyée par les prévisions du Ministère, selon lesquelles:

-en 1987, 74 pour cent des gestionnaires en recherche et 41 pour cent des chercheurs du Service canadien des forêts auront le droit de prendre leur retraite; et

-d'ici quatre ans, 35 des 40 météorologistes principaux du Service de l'environnement atmosphérique auront le droit de prendre leur retraite.

14.205 Le Service de 1'environnement atmosphérique a tenu compte de ce problème et a établi un plan détaillé de perfectionnement et de relève. Le Service de la gestion de l'environnement a commencé à préparer un plan semblable. Cependant, le Service de la protection de l'environnement, qui n'était pas encore sujet à des changements de personnel du fait des retraites, ne possédait pas de plan de relève.

14.206 Une évaluation, effectuée au moins une fois par année, constitue le principal moyen de mesurer la performance des employés. Le Ministère a effectué des évaluations des 300 gestionnaires assujettis au régime de la rémunération fondée sur le rendement. Cependant, selon les estimations du Ministère, seulement de 25 à 50 pour cent des autres employés ont fait l'objet, jusqu'à dernièrement, d'évaluations de performance annuelles.

14.207 Des efforts ont été faits dernièrement en vue de mesurer la productivité collective dont le résultat devrait éventuellement faciliter la détermination des besoins en main-d'oeuvre. Par exemple, le Service de la gestion de l'environnement a établi des normes de travail dans deux secteurs et il agit actuellement de même à l'égard d'un troisième.

14.208 La planification de la main-d'oeuvre devrait être reliée à la planification financière et opérationnelle. Au fur et à mesure que le Ministère établit l'ordre de priorité de ses programmes et dresse ses plans de travail, il devrait en déterminer les incidences sur les ressources humaines et établir en conséquence ses plans de gestion du personnel.

14.209 Le Ministère devrait voir à ce que tous les Services dressent des plans de relève détaillés semblables à celui qui a été établi par le Service de l'environnement atmosphérique.

14.210 Le Ministère devrait soumettre périodiquement tous ses employés à une évaluation officielle de performance.

14.211 Le Ministère devrait poursuivre ses efforts pour établir des mesures de la productivité là où il y a lieu. Ces mesures devraient servir à évaluer l'efficience individuelle et collective et à déterminer les besoins généraux en dotation.

14.212 Formation et perfectionnement. Le Ministère est un employeur important de personnel scientifique, professionnel et technique, ce personnel représentant près des deux tiers de son effectif. Bien que ses dépenses de formation et de perfectionnement soient importantes, le Ministère n'avait pas conservé de renseignements à ce sujet et par conséquent, ne pouvait pas déterminer leur coût réel. Il ne possédait pas, en outre, de méthodes satisfaisantes pour contrôler ces dépenses. De nombreux coûts ont été

négligés ou sous-évalués dans la préparation de l'Examen annuel des questions de formation à l'intention du Conseil du Trésor. Pour 1977-1978, le Ministère a fait état de coûts de formation (à l'exclusion du traitement des stagiaires) d'environ $500,000 (y compris le Programme des pêches et de la mer). Le Secrétariat du Conseil du Trésor estimait à quelque $2.9 millions le total des coûts pour le Ministère, y compris le traitement des stagiaires. Nous évaluons cependant à quelque $7.5 millions (non inclus le Programme des pêches et de la mer) l'ensemble des coûts de la formation pour 1978-1979. L'écart vient surtout du fait que le Ministère a omis partiellement ou totalement les traitements des instructeurs et des stagiaires et sous-évalué d'autres frais, notamment les frais de déplacement et de logement des stagiaires. Comme aucun changement important n'a été apporté à l'ampleur de la formation d'une année à l'autre, le Ministère a nettement sous-évalué ses coûts pour 1977-1978.

14.213 La principale méthode permettant de définir les besoins des employés en formation et en perfectionnement était le processus d'évaluation du rendement. Ainsi qu'on a pu le lire plus haut, le Ministère a estimé que, jusqu'a 1978-1979, seulement de 20 à 50 pour cent de ses employés ont participé au processus d'évaluation. Par conséquent, les besoins en formation et en perfectionnement d'au moins 50 pour cent des employés du Ministère n'ont pas été déterminés par ce processus. Bien que le Ministère ait offert, en 1978-1979, un programme d'information de deux jours sur la détermination des besoins en formation et en perfectionnement, peu de surveillants ont participé à ce programme.

14.214 Les gestionnaires responsables des opérations travaillaient avec le personnel charge de la formation pour déterminer les besoins en formation de groupe et pour établir les calendriers des cours. Toutefois, la prévision des besoins en formation était parfois insuffisante, ce qui entraînait la sous-utilisation du personnel et des installations de formation. On peut mentionner, à titre d'exemple, les cours de technicien en météorologie donnés en 1977-1978: du nombre de jours - étudiants initialement prévus pour la formation, seulement 60 pour cent ont été utilisés.

14.215 Le Ministère devrait établir des méthodes d'identification et de consignation de toutes les dépenses de formation et de perfectionnement.

14.216 Le Ministère devrait s'assurer que les besoins en formation et en perfectionnement de tous ses employés soient définis et que tous ses surveillants reçoivent une formation qui les prépare à identifier de tels besoins.

14.217 Le Ministère devrait améliorer ses méthodes de prévision des besoins en formation collective pour permettre un emploi plus efficient du personnel et des installations de formation.

Sommaire des recommandations et commentaires du Ministère

Opérations financières

Recommandation

14.28Le Ministère devrait consigner les procédés servant à élaborer un plan à long terme et à intégrer les données financières et opérationnel les à ses plans à court terme et à long terme ainsi qu'à ses rapports.

Commentaire du Ministère

Ceci sera fait dans le cadre du plan d'action concernant le PPCG.

Recommandation

14.31De, concert avec le Conseil du Trésor, le Ministère devrait réviser sa présentation du Budget des dépenses en vue d'améliorer la divulgation de l'information au Parlement.

Commentaire du Ministère

Le Ministère participera, en collaboration avec le Conseil du Trésor, à la réalisation de toutes les mesures prises à cet égard.

Recommandation

14.33Le Ministère devrait compléter et mettre à jour ses politiques et procédés financiers et les publier dans le Guide des directives financières.

Commentaire du Ministère

Le Guide est maintenant presque termine. Le Ministère, y apporte actuellement des révisions pour tenir compte des nouvelles exigences.

Recommandation

14.37Le Ministère devrait améliorer son système de contrôle interne en assurant l'observation des dispositions de la Loi sur l'administration financière qui régissent les engagements, les dépenses et les paiements, en faisant en sorte qu'une vérification préalable indépendante soit toujours effectuée et en tenant des registres appropriés des immobilisations.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandation

14.46Le Ministère devrait voir à ce que les tableaux des frais soient préparés et approuvés conformément à la politique du Ministère régissant les recettes et le recouvrement des coûts.

Commentaire du Ministère

Le Ministère en est actuellement aux dernières étapes de la mise en oeuvre de la politique régissant les recettes et le recouvrement des coûts.

Recommandation

14.47Le Ministère devrait raffermir le contrôle interne de sa facturation et de ses dépenses relatives au recouvrement des coûts et

devrait améliorer ses rapports sur les recettes et sur le recouvrement des coûts.

Commentaire du Ministère

Ceci sera fait, dans la mesure du possible et lorsque nécessaire.

Recommandation

14.48Le Ministère devrait rechercher de nouvelles possibilités de recettes et de recouvrement des coûts et faire un suivi sur les secteurs déjà identifiés.

Commentaire du Ministère

Ceci, dans l'ensemble, a été complété. Nous porteront une attention soutenue à la détermination de nouvelles possibilités de recouvrement des coûts.

Fonction de vérification interne

Recommandation

14.59Le Ministère devrait élargir le mandat de la fonction de vérification interne pour qu'il comprenne l'examen régulier de tous les processus et de tous les systèmes financiers et administratifs.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Ceci est traité dans la partie relative à la portée des activités de vérification, dans la nouvelle directive concernant la politique qui a été publiée le 12 juillet 1979.

Recommandation

14.62La Direction de la vérification financière interne devrait améliorer la planification à court et à long terme de ses vérifications en présentant plus de renseignements sur des questions telles que la portée et les objectifs de la vérification, l'ordre des priorités et les principales caractéristiques des entités à vérifier.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Nous y donnerons suite.

Recommandation

14.64La Direction de la vérification financière interne devrait contrôler plus étroitement l'exécution des vérifications.

Commentaire du Ministère

Il sera donné suite à cette recommandation pour ce qui est des vérifications auxquelles participent les vérificateurs du Ministère.

Il n'est, par contre, pas toujours possible d'appliquer cette recommandation aux vérifications menées par des vérificateurs externes ou des vérificateurs mandataires. Dans ces cas, les feuilles de travail seront révisées pour que la performance soit évaluée.

Recommandation

14.67La Direction de la vérification financière interne devrait soumettre des rapports sur chacune de ses vérifications au Comité de vérification interne et présenter promptement ses rapports annuels.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Des résumés des rapports individuels de vérification sont transmis au Comité de vérification. Dans l'avenir, le rapport annuel sera déposé promptement. Le rapport de 1978-1979 est daté de septembre 1979.

Recommandation

14.69Le Comité de vérification interne devrait donner une direction et un appui actif à la fonction de vérification interne en intensifiant sa participation à la planification, à la dotation en personnel, à la présentation de rapports et à l'élargissement du mandat de celle-ci.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. À l'avenir, le Comité de vérification se réunira plus souvent.

Nous étudierons attentivement l'élargissement du rôle du Comité de vérification au-delà de celui qui est exposé dans l'énoncé de politique publié le 12 juillet 1979.

Réglementation de la protection de l'environnement

Recommandation

14.79Le Ministère devrait établir et mettre en oeuvre des plans d'évaluation de ses programmes de réglementation.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Ces plans sont actuellement en voie d'élaboration et de réalisation.

Recommandation

14.86Le Ministère devrait établir, là où il n'y en a pas, des systèmes et des méthodes d'identification et de classement des problèmes de pollution afin de dresser l'ordre de priorité pour l'élaboration de règlements dans le cadre de ses programmes de lutte contre la pollution.

Commentaire du Ministère

Nous acceptons de combler toutes les lacunes relevées dans les systèmes et les méthodes d'établissement des priorités.

Recommandation

14.89Le Ministère devrait s'assurer que les systèmes de planification et de contrôle des projets dans le cadre du Programme de lutte contre la pollution de l'eau soient améliorés. Il devrait également s'assurer que les calendriers des autres programmes, quant à l'élaboration des règlements et des lignes directrices en matière de lutte contre la pollution, soient tenus à jour.

Commentaire du Ministère

Nous reconnaissons que des systèmes devraient être mis en place et tenus à jour. Un calendrier des activités visant l'élaboration de chaque règlement et de chaque ligne directrice est tenu à jour.

Recommandation

14.97Le Ministère devrait veiller à ce que les accords avec les provinces comprennent le détail de l'attribution des tâches incluant les responsabilités des provinces quant à la mise en vigueur et à l'application des règlements et des lignes directrices en matière de lutte contre la pollution.

Commentaire du Ministère

Il s'agit d'un but souhaitable, mais sa réalisation dépend de la collaboration des provinces.

Recommandation

14.98Le Ministère devrait suivre des méthodes bien établies permettant de contrôler jusqu'a quel point les règlements et lignes directrices sur la lutte contre la pollution sont respectés et de prendre les mesures nécessaires pour les faire respecter, s'il y a lieu.

Commentaire du Ministère

Nous reconnaissons qu'il faudrait mettre en place des méthodes de surveillance, mais dans la mesure où les ressources le permettent. Il faut prendre les décisions concernant l'application des règlements en ayant bien a l'esprit les effets sociaux et économiques qui ressortent dans chaque cas.

Recommandation

14.103Le Ministère devrait établir des systèmes et des méthodes lui permettant de fournir des rapports exhaustifs et précis sur l'efficacité de ses programmes de lutte contre la pollution.

Commentaire du Ministère

Ceci sera compris dans la partie du plan d'action relative à l'évaluation, plan qui sera élaboré à la suite de l'étude sur le PPCG effectuée par le Contrôleur général.

Gestion de la recherche et du développement

Recommandation

14.115Le Ministère, avec le concours de chacun des services de l'environnement, devrait élaborer une politique officielle et un plan qui décrirait l'ordre de priorité et les objectifs des travaux de recherche et de développement à court, moyen et long terme pour appuyer les objectifs du Ministère.

Commentaire du Ministère

Il sera donné suite aux recommandations no 14.115 à 14.130 dans le cadre du plan d'action qui sera élaboré à la suite de l'étude sur le PPCG.

Recommandation

14.118Le Ministère devrait établir des lignes directrices indiquant quels sont les renseignements à inclure dans les plans de tous les projets officiels de R et D.

Commentaire du Ministère

Voir le commentaire formulé à l'égard de la recommandation no 14.115.

Recommandation

14.123Le Ministère devrait établir des lignes directrices et mettre en application des méthodes officielles permettant l'examen annuel de la répartition des ressources en R et D pour s'assurer que ces ressources fournissent l'appui que nécessitent l'ordre de priorité et les objectifs du Programme des services de l'environnement.

Commentaire du Ministère

Voir le commentaire formulé à l'égard de la recommandation no 14.115.

Recommandation

14.124Le Ministère devrait établir des méthodes lui permettant de recueillir, d'enregistrer et de diffuser l'information relative aux travaux de R et D afin d'offrir à la haute direction une base pour le contrôle et l'évaluation des activités de recherche.

Commentaire du Ministère

En raison de la diversité de la recherche effectuée au sein du

Ministère, la nature des renseignements et leur degré d'intégration varieront considérablement.

Recommandation

14.126Le Ministère devrait fournir des lignes directrices officielles pour l'application des techniques fondamentales de gestion des projets aux travaux de R et D.

Commentaire du Ministère

Voir le commentaire formulé à l'égard de la recommandation no 14.115.

Recommandation

14.130Le Ministère devrait améliorer ses méthodes de contrôle des projets de R et D en établissant des lignes directrices quant à la fréquence et au contenu des rapports sur l'avancement des projets. Il faudrait que les rapports sur l'avancement des projets soient intégrés aux rapports sur le coût des projets.

Commentaire du Ministère

Voir le commentaire formulé à l'égard de la recommandation no 14.115.

Informatique

Recommandation

14.142Le Ministère devrait établir, comme partie intégrante de la planification et conformément aux directives du Conseil du Trésor, des normes pour la réalisation des études de faisabilité et des analyses de coûts-avantages des systèmes informatiques. Ces normes devraient inclure des méthodes permettant de bien intégrer les modifications aux systèmes existants.

Commentaire du Ministère

Ces normes seront établies conformément à la politique du Ministère visant l'informatique, politique actuellement en voie d'élaboration.

Recommandation

14.146Les études de faisabilité devraient renfermer suffisamment de renseignements pour qu'il soit possible d'évaluer les techniques d'accès, de stockage et d'organisation du fichier qu'elles recommandent. En outre, le Ministère devrait établir des procédés pour assurer l'intégralité, l'exactitude, l'autorisation et la sécurité des données lorsque de nouveaux systèmes sont conçus ou que des systèmes existants sont modifiés.

Commentaire du Ministère

Les directives et les lignes directrices concernant la planification

des projets informatiques et la gestion des données sont actuellement élaborées dans le cadre de la nouvelle politique.

Recommandation

14.151Le Ministère devrait évaluer d'autres méthodes de traitement et établir l'utilité de l'information pour les utilisateurs lorsqu'il fait l'évaluation ou l'examen de ses systèmes d'opération. Le Ministère devrait aussi garder des renseignements précis sur les coûts pour pouvoir contrôler ses systèmes d'une manière opportune et efficace.

Commentaire du Ministère

Il sera donné suite à cette recommandation dans le cadre du programme continu d'étude et d'évaluation des systèmes informatiques.

Recommandation

14.153Le Ministère devrait, aux fins de la gestion et de la coordination des activités informatiques, préciser les responsabilités en matière d'informatique de la Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée, et s'assurer que les politiques régissant l'informatique au sein du Ministère soient établies conformément aux directives du Conseil du Trésor.

Commentaire du Ministère

Nous précisons actuellement le rôle et les responsabilités de la Direction générale de l'informatique et de la statistique appliquée avec l'aide du comité d'examen de la politique régissant l'informatique.

Recommandation

14.155Le Ministère devrait élaborer un plan à long terme en matière d'informatique, qui répondrait aux besoins de la direction et satisferait aux exigences du Conseil du Trésor.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. L'élaboration du premier plan est censée se terminer au cours du présent exercice financier.

Recommandation

14.157Le Ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre, pour l'ensemble du Ministère, des procédés de contrôle des projets informatiques et des précédés pour faire rapport afin de s'assurer que les projets sont réalisés selon le calendrier établi et dans le cadre du budget.

Commentaire du Ministère

Le comité d'examen de la politique régissant l'informatique étudie actuellement cette recommandation.

Recommandation

14.159Le Ministère devrait s'assurer qu'un inventaire précis des ordinateurs est tenu.

Commentaire du Ministères

Recommandation acceptée. Le Ministère prend actuellement des mesures pour augmenter la précision de l'inventaire.

Recommandation

14.161Le Ministère devrait accumuler et examiner périodiquement les données sur l'utilisation de ses mini-ordinateurs afin d'améliorer la planification et le contrôle de cette utilisation.

Commentaire du Ministère

À l'heure actuelle, ceci est fait annuellement.

Recommandation

14.163Le Ministère devrait établir des procédés pour assurer la sécurité des mini-ordinateurs et des fichiers associés. Il devrait aussi dresser et consigner des plans pour assurer la récupération ou le remplacement de ses installations informatiques en cas d'accident ou de destruction.

Commentaire du Ministère

Nous complétons actuellement des analyses des dangers menaçant la sécurité dans toutes les installations informatiques. Les mesures de sécurité qui s'imposent seront élaborées.

Gestion des biens immobiliers

Recommandation

14.176Le Ministère devrait définir, approuver et consigner les rôles, les responsabilités et les relations de tous les employés responsables de la gestion des biens immobiliers tant au Ministère que dans les services et les principales installations.

Commentaire du Ministère

Nous donnons actuellement suite à cette recommandation.

Recommandation

14.178Le Ministère devrait terminer, puis tenir à jour, son Guide des systèmes et des procédures de planification des installations. Le

Guide devrait indiquer clairement les procédures dont l'application est obligatoire et celles dont l'application est facultative.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Des mesures sont actuellement prises.

Recommandation

14.183Le Ministère devrait adopter des méthodes pour assurer une meilleure coordination de la planification à long terme de ses besoins en biens immobiliers.

Commentaire du Ministère

Des méthodes ont maintenant été élaborées.

Recommandation

14.185Le Ministère devrait examiner et modifier ses méthodes de planification des projets pour s'assurer que les estimations des acquisitions projetées traduisent tous les coûts fondés sur la durée d'utilisation.

Commentaire du Ministère

On a donné suite à cette recommandation par le biais des méthodes précitées.

Recommandation

14.188Le Ministère devrait élaborer et appliquer des méthodes pour que le répertoire des biens immobiliers du Ministère soit complet, précis et à jour et pour que les renseignements sur ces biens soient communiqués promptement au ministère des Travaux publics.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Les directives nécessaires seront émises.

Recommandation

14.190Le Ministère devrait améliorer ses rapports sur la situation des projets pour qu'ils traduisent l'ensemble de ses activités immobilières et pour qu'ils renferment des renseignements sur les progrès et les coûts prévus et réels.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère améliorera ses rapports.

Recommandation

14.192Le Ministère devrait améliorer les procédés de comptabilité du

prix de revient et d'établissement de budgets qu'il utilise pour contrôler ses dépenses de fonctionnement et d'entretien immobiliers.

Commentaire du Ministère

Cette recommandation est actuellement à l'étude afin d'améliorer les systèmes.

Recommandation

14.194Le Ministère devrait exiger des examens après l'achèvement de tous ses projets d'immobilisations importants.

Commentaire du Ministère

Cela fait maintenant partie des procédés en vigueur.

Gestion du coût affectant la paye

Recommandation

14.208La planification de la main-d'oeuvre devrait être reliée à la planification financière et opérationnelle. Au fur et a mesure que le Ministère établit l'ordre de priorité de ses programmes et dresse ses plans de travail, il devrait en déterminer les incidences sur les ressources humaines et établir en conséquence ses plans de gestion du personnel.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Une telle politique a été élaborée et est actuellement au stage de la mise en oeuvre.

Recommandation

14.209Le Ministère devrait voir à ce que tous les Services dressent des plans de relève détaillés semblables à celui qui a été établi par le Service de l'environnement atmosphérique.

Commentaire du Ministère

D'autres Services élaborent actuellement des méthodes qui conviennent à leurs besoins, en se servant, au besoin, des processus établis par le Service de l'environnement atmosphérique.

Recommandation

14.210Le Ministère devrait soumettre périodiquement tous ses employés à une évaluation officielle de performance.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Il s'agit maintenant d'une politique du Ministère.

Recommandation

14.211Le Ministère devrait poursuivre ses efforts pour établir des mesures de la productivité là où il y a lieu. Ces mesures devraient servir à évaluer l'efficience individuelle et collective et à déterminer les besoins généraux en dotation.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Il s'agit maintenant d'une politique du Ministère.

Recommandation

14.215Le Ministère devrait établir des méthodes d'identification et de consignation de toutes les dépenses de formation et de perfectionnement.

Commentaire du Ministère

Nous reconnaissons la valeur de cette recommandation et y donnerons suite.

Recommandation

14.216Le Ministère devrait s'assurer que les besoins en formation et en perfectionnement de tous ses employés soient définis et que tous ses surveillants reçoivent une formation qui les prépare à identifier de tels besoins.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Nous donnons présentement suite à cette recommandation.

Recommandation

14.217Le Ministère devrait améliorer ses méthodes de prévision des besoins en formation collective pour permettre un emploi plus efficient du personnel et des installations de formation.

Commentaire du Ministère

Nous rechercherons des possibilités d'améliorer l'établissement des prévisions.

Commentaires du Sous-ministre

Nous reproduisons intégralement, dans les pages suivantes, la lettre datée du 1er novembre 1979, que le Sous-ministre du ministère de l'Environnement nous a envoyée en réponse à notre demande de commentaires au sujet des recommandations figurant dans ce chapitre.

Ministère de l'Environnement

Deputy Minister
Environnement Canada

Sous-ministre
Environnement Canada

Ottawa, Ontario
KIA 0K3

Le 1er novembre, 1979.

M. James J. Macdonell
Vérificateur général
240, rue Sparks
Ottawa, Ontario
KIA 0G6

Monsieur,

Je vous fais parvenir des commentaires sur les diverses recommandations contenues dans votre rapport sur la vérification intégrée du Ministère de l'Environnement. Je voudrais ajouter quelques commentaires supplémentaires d'ordre plus général.

En premier lieu, je voudrais souligner que nous acceptons vos recommandations dans un esprit positif et que nous allons les mettre en vigueur dans le même esprit. Plusieurs des recommandations ont déjà été mises en vigueur au complet ou en partie depuis le 31 mars, 1979, qui était la date marquant la fin de la période vérifiée. Les autres recommandations seront complétées aussitôt que possible. Un plan d'action sera développé bientôt en collaboration avec le Contrôleur général, sur la base de son étude récente sur le Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion" (PPCG). Cette étude comprenait plusieurs des domaines inclus dans votre vérification intégrée, tels que la planification opérationnelle, les systèmes d'information opérationnels, la mesure du rendement, 1 'évaluation des programmes et la vérification interne. Nous prendrons soin de nous assurer que le plan d'action sera bien intégré et coordonné en tenant pleinement compte à la fois de vos recommandations et de celles du Contrôleur général.

Quelques-unes des recommandations peuvent être complétées rapidement, tandis que d'autres exigent plus de temps. Il faudra s'assurer que le plan d'action prévoit une période de temps raisonnable, compte tenu de la complexité du travail à faire, des ressources disponibles, et du rythme auquel les unités opérationnelles peuvent mettre en opération une multitude de nouveaux systèmes.

Comme les fonctions du Ministère sont extrêmement variées et dispersées géographiquement, il faudra que certaines recommandations soient mises en vigueur en deux phases distinctes - une première phase

pendant laquelle des lignes directrices pour l'ensemble du Ministère seront développées et émises, suivie d'une deuxième phase où l'approche de base sera adaptée aux exigences des divers programmes et aux situations particulières des régions.

Dans certains domaines, il faudra déterminer le niveau optimal auquel les renseignements devront être rapportés. Par exemple, les activités de recherche et de développement du Ministère sont reliées de très près aux divers programmes opérationnels. Bien qu'il soit important et même nécessaire d'avoir une vue d'ensemble sur les activités de recherche et de développement pour tout le Ministère, les décisions sur ces activités doivent être prises sur la base de critères spécifiques de chacun des programmes opérationnels. Par conséquent, dans la mise en application de vos recommandations, il faudra identifier les niveaux auxquels les plans seront développés et les rapports fournis afin d'obtenir un résultat optimal.

Veuillez, Monsieur Macdonell, agréer l'expression de mes sentiments distingués.

J.B. Seaborn

Incl.

15

MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	15.1	441
Vue d'ensemble des opérations de l'Accise	15.5	441
Portée de la vérification	15.11	443
Milieu de l'Accise	15.22	445
Soumission volontaire	15.24	445
Niveaux de jugement et de discrétion	15.28	446
Facteurs externes	15.35	447
Résumé	15.38	448
Sommaire des observations de la vérification	15.39	448
Renseignements sur la performance	15.42	449
Systèmes de contrôle des recettes	15.45	449
Information sur la performance et l'imputabilité	15.50	451
Programme de l'Accise et objectifs de la Direction	15.51	451
Rapport au Parlement de l'information sur la performance	15.56	453
Information sur la performance de la direction de l'Accise	15.65	455
Contrôles du système de recettes de l'Accise	15.80	457
Identification des contribuables éventuels	15.82	458
Vérifications des contribuables	15.89	459
Activités de remboursement	15.124	465
Perception	15.137	468
Gestion du coût affectant la paye	15.141	469
Planification de la main-d'oeuvre	15.145	469
Formation et perfectionnement	15.150	471
Systèmes d'information sur les ressources humaines	15.163	473
Activités d'administration reliées à la taxe	15.173	474
Interprétations techniques	15.176	475
Pratiques de péréquation	15.180	476
Opérations bancaires et comptabilité	15.188	477
Vérification interne	15.189	477

Ministère du Revenu national - Douanes et Accise

	Paragraphe	Page
Sommaire des recommandations et commentaires du Ministère		482
Pièce		
15.1 Ministère du Revenu national - Douanes et Accise Programme de l'Accise: Modèle d'imputabilité		452

MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

15.1 Notre vérification du Ministère s'étend sur une période de trois ans. Dans notre Rapport de 1978 (chapitre 18), nous avons signalé les résultats du travail de vérification effectué au cours de la première année. Ce chapitre traitait presqu'exclusivement de l'administration des droits et des taxes de douanes à l'importation prévus par la législation relative à ces fonctions, ainsi que des opérations reliées au contrôle du déplacement international des personnes et des marchandises conformément aux dispositions contenues dans d'autres lois.

15.2 Ce chapitre fait état des résultats de notre travail au cours de la seconde année du cycle triennal. Il traite surtout des activités du Ministère qui consistent à administrer les lois qui concernent les droits et les taxes d'accise. Ainsi, le Rapport de cette année et celui de l'année dernière visent en grande partie les principales opérations du Ministère reliées aux recettes.

15.3 Nous avons présenté au Ministère un rapport de gestion détaillé contenant une étude approfondie des constatations, des observations et des recommandations découlant de notre vérification des activités de l'Accise. Ce chapitre en est un résumé.

15.4 Nous aimerions remercier le Ministère de l'intérêt et de la collaboration dont il a fait preuve au cours de notre vérification et particulièrement de l'aide qu'il nous a donnée lors de la préparation de la Conférence du centenaire de notre Bureau. La direction et le personnel ont su voir dans notre vérification un moyen de mieux identifier les améliorations nécessaires et de les implanter. Les cadres de tous les niveaux ont vu dans la vérification un exercice positif; cette attitude devrait aider grandement à l'amélioration des systèmes de contrôle et les pratiques du Ministère.

Vue d'ensemble des opérations de l'Accise

15.5 Le ministère du Revenu national comprend deux éléments: Impôt, et Douanes et Accise. Chacun des deux éléments est dirigé par un sous-ministre et ils fonctionnent comme des ministères distincts du point de vue administratif.

15.6 Les taxes administrées par la direction des Douanes et la direction de l'Accise visent surtout les marchandises, c'est-à-dire qu'il s'agit de taxes et de droits imposés à l'importation et à la vente de marchandises. Il y a cependant une distinction entre les droits imposés par les lois relatives aux douanes et ceux qui sont imposés par les lois concernant l'accise. Les droits de douane jouent, de prime abord, un rôle protectionniste et sont conçus pour protéger l'industrie canadienne en établissant des barrières douanières là où c'est nécessaire. Cependant, les droits et les taxes

perçus par l'Accise servent principalement à produire des recettes générales pour le gouvernement. La structure et les activités de chaque Direction traduisent la distinction entre ces deux formes d'imposition.

15.7 La Loi sur la taxe d'accise, S.R.C. 1970, c. E-13, impose une taxe de vente à la production, à la vente ou à la consommation de certaines marchandises fabriquées ou produites au Canada ou importées au Canada, tout en précisant certaines exemptions. La Loi impose également une taxe d'accise sur des marchandises telles que les bijoux, le matériel de climatisation et l'essence. La direction de l'Accise administre également une autre loi, la Loi sur l'accise, S.R.C. 1970, c. E-12, qui impose des droits d'accise sur les produits du tabac, les spiritueux et la bière fabriqués au Canada.

15.8 Les activités de la Direction encouragent et facilitent le respect des lois et des règlements en fournissant des renseignements et des services qui aident les contribuables à mieux les comprendre. La Direction doit également déceler les erreurs involontaires commises par les contribuables de même que les cas de fraude, d'évasion fiscale et d'abus et imposer des sanctions. Pour l'exercice 1979-1980, la direction de l'Accise disposait de 1,555 années-personnes et de $41.8 millions pour les frais d'exploitation, à l'exclusion de sa part des frais généraux d'administration du Ministère. L'année dernière, la Direction a perçu environ $6 milliards dans le cadre de ses activités.

15.9 Les activités de la direction de l'Accise relèvent d'un sous-ministre adjoint et sont organisées en trois subdivisions principales:

-Programmes de l'Accise - Ce groupe élabore les politiques, les programmes et les systèmes pour assurer l'efficience et l'uniformité des opérations de l'Accise. Il guide les procédés de vérification des taxes d'accise, la perception et les remboursements, de même que les secteurs de soutien opérationnel.

-Opérations extérieures - Ce groupe dirige les opérations nécessaires afin d'assurer l'application et d'encourager la soumission volontaire aux diverses lois de l'Accise administrées par la Direction. Dans le cadre des politiques du Ministère, il s'occupe des systèmes et des procédés, conçus principalement par les programmes de l'Accise, reliés à la vérification, à la perception et aux remboursements. La Direction a 11 bureaux régionaux de même qu'un certain nombre de bureaux de district dans chaque région.

-Administration des taxes d'accise - Ce groupe fournit des services destinés à assurer l'uniformité dans l'application et l'interprétation de la législation de l'Accise au Canada. Ses trois activités principales sont de fournir des conseils sur la politique fiscale et analyser la législation de l'Accise, interpréter la législation et en surveiller l'application dans toute la Direction et enfin préparer et publier des renseignements à l'intention des contribuables pour assurer la compréhension des lois, des règlements et des procédés de l'Accise.

15.10 Le soutien administratif général est assuré pour la direction de l'Accise et pour la direction des Douanes, par un groupe de fonctions comprenant l'Administration et les Finances, l'Administration du personnel, le Contentieux, les Services de planification et de consultation, les Services de relations publiques et d'information ainsi que la Vérification interne. Le personnel chargé de ces services se trouve surtout à Ottawa.

Portée de la vérification

15.11 Notre vérification a porté surtout sur les procédés et les pratiques dont se sert la direction de l'Accise pour contrôler les activités liées à l'administration, à l'application et à la perception des taxes ainsi qu'à la comptabilisation des recettes.

15.12 L'équipe de vérification a étudié les facteurs qui influencent le plus la Direction quant aux risques d'erreur, de fraude ou d'abus. Par conséquent, notre examen a mis l'accent sur les activités d'application, y compris les principaux éléments suivants:

-l'identification des contribuables;

-la vérification des contribuables;

-les fonctions de remboursement; et

-les mesures de perception.

15.13 En vertu de la partie du mandat du Vérificateur général qui traite de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, nous avons étudié les objectifs du programme de l'Accise, la possibilité d'établir des systèmes fournissant des renseignements sur la performance et, si oui ou non, la direction de l'Accise avait mis sur pied des procédés satisfaisants pour mesurer la performance dans les secteurs où il était approprié et raisonnable de le faire. Nous avons également évalué la mesure dans laquelle la Direction a fourni au Parlement des renseignements pertinents et exacts sur la performance.

15.14 Dans le cadre de notre vérification, nous avons étudié la fonction de vérification interne du Ministère en vue de déterminer la mesure dans laquelle la portée et l'échéancier de notre propre travail pourraient être affectés par le travail de la vérification interne. Nous voulions également évaluer dans quelle mesure la vérification interne constituait une partie efficace du système de contrôle de gestion, indiquer les secteurs de la vérification interne susceptibles d'amélioration et déterminer le progrès du Ministère dans cette direction.

15.15 Comme partie intégrante de notre vérification, nous avons examiné les systèmes du Ministère concernant la gestion du coût affectant la paye, particulièrement en ce qui a trait à la planification de la main-d'oeuvre, à la formation et au perfectionnement et à l'information sur les ressources humaines -

activités qui sont essentielles pour assurer l'efficacité et l'efficience des opérations d'application. Cet examen faisait également partie d'une étude de la gestion du coût affectant la paye à l'échelle du gouvernement, dont il est fait rapport au chapitre 9 et portait sur la direction des Douanes et la direction de l'Accise.

15.16 Nous avons également étudié un nombre limité de vérifications de contribuables une fois celles-ci terminées afin de déterminer la portée, le genre et la suffisance des systèmes de contrôle de la vérification de la Direction.

15.17 Le ministère du Revenu national-Impôt exécute, pour la direction de l'Accise, certaines tâches relatives au remboursement de la taxe d'accise sur les achats d'essence. Afin d'évaluer la valeur des contrôles pour l'ensemble du système, notre vérification a aussi porté sur les fonctions que le ministère du Revenu national-Impôt remplit pour le compte de la direction de l'Accise.

15.18 La direction de l'Accise utilise des systèmes électroniques de traitement des données pour certaines parties de ses opérations, bien que la plupart de ses systèmes de traitement des recettes et des remboursements ne soient pas informatisés. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les systèmes importants de traitement électronique des données.

15.19 Nous avons examiné les contrôles dans chacun des secteurs visés par notre vérification dans les régions d'Ottawa, de Toronto et de Vancouver ainsi qu'à l'administration centrale du Ministère à Ottawa. La vérification s'est faite surtout entre octobre 1978 et mai 1979.

15.20 Nous avons interviewé des fonctionnaires de tous les niveaux dans les régions visitées et à l'administration centrale. En outre, nous avons étudié la documentation et les études faites par le personnel du Ministère, les rapports et les dossiers de vérification interne ainsi que le travail antérieur de notre Bureau.

15.21 Notre vérification visait à mettre l'accent sur les secteurs présentant un risque élevé de fraude, d'erreur ou d'abus. Nous avons évalué l'à-propos des systèmes actuels de contrôle et leur capacité de faire face aux risques qu'entraînent ces secteurs. Nous avons également identifié des aspects essentiels du contrôle qui justifiaient une amélioration ou une nouvelle étude par la Direction. Lorsque les systèmes de contrôle semblaient adéquats, nous avons interrogé le personnel et étudié des documents a l'appui afin de nous assurer que les contrôles décrits par la direction de l'Accise existaient réellement dans les systèmes à l'étude. Ces tests n'étaient pas suffisamment poussés pour découvrir des cas particuliers d'erreur, de fraude ou d'abus qui auraient pu survenir.

Milieu de l'Accise

15.22 Pour replacer nos constatations et nos conclusions dans leur juste perspective et pour aider à en mesurer l'importance, il faut

examiner le milieu dans lequel fonctionne la direction de l'Accise. Non seulement ce milieu contribue-t-il à rendre plus difficile la tâche d'exercer un contrôle efficient et efficace sur les opérations, mais il suscite des occasions d'erreur, d'abus et de fraudes internes ou externes. Il faut en tenir compte lorsque l'on compare le coût de l'introduction ou du maintien de certains contrôles aux avantages qui en résulteraient. Ces avantages peuvent se mesurer en termes de recettes supplémentaires, d'une administration plus équitable de la taxe, d'une plus grande soumission volontaire, d'une réduction du risque d'erreur ou de fraude et des autres facteurs que la gestion considère pertinents.

15.23 Dans cette section l'on ne cherche pas à analyser l'efficacité de contrôles particuliers. Le but est plutôt de décrire les éléments du milieu de la direction de l'Accise qui affectent ses activités et la façon dont elle fonctionne. En rassemblant tous ces éléments dans une même section, nous pouvons décrire le milieu dans lequel s'effectue une bonne partie des activités connexes à l'évaluation et à la perception des recettes et prouver ainsi le besoin de contrôles plus efficaces.

Soumission volontaire

15.24 Toutes les taxes imposées par les lois que la Direction administre, portent sur des marchandises et sont reliées à la production, à la vente ou à la consommation de biens et de services plutôt qu'à la rentabilité des opérations des contribuables.

15.25 Comme dans le cas des autres programmes d'impôt du Canada, la direction de l'Accise administre un système de soumission volontaire (autocotisation). C'est aux importateurs, aux fabricants et aux grossistes qu'il revient de se conformer aux lois, aux règlements et aux procédés applicables. Le système de l'Accise exige que ceux qui sont soumis à ces lois demandent une licence, évaluent eux-mêmes les droits et les taxes dus, en fassent rapport et les versent régulièrement.

15.26 Parce que l'on s'attend à ce que les contribuables observent volontairement la loi et qu'on peut remonter à plusieurs années en arrière pour vérifier les contribuables, la Direction ne vérifie pas tous les contribuables chaque année. Par conséquent, elle organise ses activités d'application d'une façon sélective.

15.27 Il existe de nombreux procédés d'application que la direction de l'Accise peut employer séparément ou à la fois. Par exemple, elle peut fournir des renseignements aux contribuables ou peut faire usage des procédés d'application pour déceler et prévenir l'inobservation de la loi. Déterminer le meilleur équilibre entre ces procédés complémentaires est essentiel mais difficile, particulièrement quand il faut tenir compte de la tendance naturelle des contribuables à essayer de minimiser leurs obligations fiscales.

Niveaux de jugement et de discrétion

15.28 Le système canadien d'impôt sépare l'établissement de la politique fiscale de l'administration et de l'application des taxes. La direction de l'Accise assume la responsabilité journalière de l'interprétation et de l'application de la législation pertinente ainsi que de la conception de systèmes permettant d'administrer cette législation de la façon la plus rentable. C'est au ministère des Finances qu'il incombe d'abord de formuler la politique fiscale, bien que d'autres ministères du gouvernement et organismes centraux puissent à l'occasion participer à ce processus.

15.29 Comme on pourrait s'y attendre, dans l'administration d'un programme comme celui de l'Accise, bon nombre d'activités se situent sur la ligne étroite qui délimite la politique et l'administration. Ces activités créent le besoin de fournir des conseils quant aux problèmes relatifs à l'application des politiques fiscales et d'interpréter ces dernières pour le public lorsque le ministère des Finances étudie la possibilité de réviser ces politiques. D'autres activités exigent la participation à des comités interministériels qui étudient diverses questions reliées à la classification de produits particuliers pour fins d'imposition et d'autorisation de remises.

15.30 D'autres fonctions de la Direction exigent également beaucoup de jugement de la part de son personnel. Par exemple, depuis de nombreuses années, la Direction pratique une certaine forme de péréquation fiscale en établissant des valeurs calculées ou "conceptuelles" pour certaines marchandises. La législation de l'Accise ne mentionne pas cette pratique. Puisque cette activité a lieu à l'extérieur des limites strictes de la loi, les contribuables ne peuvent faire appel, en dernière instance, qu'au niveau du ministre du Revenu national. Il est donc essentiel d'assurer des contrôles efficaces sur la façon dont le personnel exerce son jugement.

15.31 Dans d'autres secteurs également, la Direction doit réagir aux décisions prises par différents ministères et organismes quant au traitement de certains cas où la taxe s'applique, tels les remises accordées à une société pour les marchandises produites et vendues à des fins précises. Il arrive parfois que d'autres ministères accordent des remises à un contribuable dans le cadre d'un programme d'encouragement qui peut comprendre des subventions ou une aide visant à stimuler l'industrie ou à modifier les schèmes industriels du Canada. La direction de l'Accise doit alors faire face aux demandes d'autres contribuables à qui, dans des situations similaires, de telles remises n'ont pas été accordées.

15.32 La Direction donne des interprétations devant fournir une évaluation et un classement équitables des marchandises en vertu des lois de l'Accise et les transmet aux contribuables. Ainsi, en s'acquittant de sa mission qui est de percevoir des droits et des taxes d'accise justes, la direction de l'Accise doit souvent déterminer ce qui est "exact" puis percevoir la somme en fonction de cette définition. En ceci, le personnel de la Direction doit exercer beaucoup de discrétion. Il faut se servir de jugement, souvent initialement de la part du personnel des opérations extérieures, pour faire la distinction souvent ténue entre l'évitement légal d'une taxe

et l'évasion illégale de celle-ci.

15.33 Dans certains secteurs, une grande discrétion se lie avec d'autres facteurs tel le facteur temps. Par exemple, la Direction est soumise à une certaine pression pour effectuer sans retard ses interprétations législatives et ses remboursements.

15.34 L'implantation de systèmes de contrôle dans ce milieu où le jugement et la discrétion jouent un grand rôle est une tâche complexe mais nécessaire pour assurer que les activités d'interprétation et d'application de la direction de l'Accise motivent fortement les contribuables à observer volontairement la loi. C'est donc une tâche difficile mais fondamentale que d'établir au départ de bons systèmes de contrôle puis d'assurer en permanence l'efficience et l'efficacité de ces contrôles.

Facteurs externes

15.35 En réponse à des facteurs externes, la direction de l'Accise doit être en mesure de concevoir, d'appliquer ou de réviser des systèmes administratifs, souvent dans un délai assez court. Par exemple, la Direction doit réagir promptement aux modifications apportées à la politique fiscale. Parce que la Direction doit agir sans tarder, il existe un danger quelle soit incapable de trouver le temps ou les connaissances techniques nécessaires pour mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés.

15.36 Un autre exemple est le fait que la Direction est chargée d'analyser l'efficacité des structures des pénalités et d'en recommander les niveaux appropriés. Cependant, elle n'assume pas la responsabilité finale de déterminer soit les structures, soit les niveaux, même si l'efficacité de programmes comme les vérifications des contribuables, qui incitent ceux-ci à observer les lois, dépend dans une certaine mesure de l'efficacité du système de pénalité. Les structures des pénalités établies à un niveau optimal encouragent le respect spontané des lois et diminuent le besoin de vérifier régulièrement le même contribuable.

15.37 Aussi, la stabilisé de la majeure partie de la population à laquelle s'appliquent les lois et les règlements de l'Accise permet à la Direction d'appliquer des systèmes de contrôle qui ne doivent tenir compte que dans une mesure très limitée des variables externes. Ceci facilite la planification, la conception et l'application uniforme de ces systèmes.

Résumé

15.38 En résumé, l'efficacité et l'efficience de la direction de l'Accise sont touchées non seulement par les décisions de la gestion, mais aussi par la nature et la portée des mécanismes de contrôle permis par la loi. Bien qu'on n'ait pas mesuré précisément les répercussions des facteurs mentionnés ci-dessus, il est manifeste que cet organisme, qui perçoit environ $6 milliards par année, fait face à un risque élevé d'erreur ou de fraude, tant de source interne

qu'externe. En conséquence, la nature des opérations de la Direction exige que ses contrôles puissent affronter ce risque efficacement.

Sommaire des observations de la vérification

15.39 Notre vérification a démontré que la direction de l'Accise exécute toutes les activités fondamentales nécessaires pour diriger le programme de l'Accise d'une façon efficace et efficiente. Celles-ci comprennent les types primaires de mesures d'application (par exemple, vérification des contribuables) et les moyens de les contrôler (groupes d'information sur la performance et de contrôle de la qualité).

15.40 Les gestionnaires de l'administration centrale et des régions se sont montrés intéressés à améliorer la gestion des opérations de la Direction. Par exemple, la Direction a, depuis peu, établi des systèmes d'information sur la performance, mis à jour ses méthodes de sélection des contribuables à vérifier et commencé à donner une meilleure formation à son personnel.

15.41 Néanmoins, une des conclusions importantes de notre vérification était que les systèmes et les procédés de la direction de l'Accise ne pouvaient montrer avec certitude, au Parlement, la mesure dans laquelle la Direction réalisait son objectif, c'est-à-dire la juste perception des droits et des taxes d'accise dus d'après la loi. Nous avons également conclu que la Direction devait renforcer de façon substantielle certains de ses systèmes de contrôle afin de les porter au niveau que nous jugeons approprié aux besoins de contrôles qu'exige la nature de ses opérations.

Renseignements sur la performance

15.42 Bien que la Direction ait mis sur pied certaines mesures utiles de la performance, aucune comparaison n'a été faite entre la somme de recettes que la Direction percevait et une estimation fiable de la somme qu'elle aurait pu percevoir compte tenu des dispositions législatives existantes. Ce renseignement est indispensable au Parlement pour évaluer l'efficacité de la Direction et aussi à la gestion pour prendre des décisions nécessaires à la planification et à l'attribution des ressources.

15.43 Pour certaines activités, telle que la perception des cotisations établies à l'égard des contribuables, la Direction a recueilli suffisamment de renseignements sur la performance pour pouvoir juger de l'efficacité de ses opérations. Dans d'autres secteurs de l'application, comme les vérifications des contribuables, les systèmes d'information sur la performance de la Direction ont donné des renseignements importants quant à la somme et au coût du travail effectué et quant aux niveaux de service. Cependant, ces systèmes n'ont fourni aucun renseignement fiable sur la qualité de ce travail.

15.44 La Direction doit recueillir des données sur la qualité et l'uniformité du travail accompli. Elle doit ensuite réunir ces

données avec d'autres renseignements qu'elle accumule présentement sur la performance, avant que ces renseignements puissent traduire exactement le degré d'efficlence avec lequel la Direction accomplit ses activités essentielles d'application comme les vérifications de contribuables.

Systèmes de contrôle des recettes

15.45 Notre vérification des systèmes de contrôle a démontré que la direction de l'Accise avait prévu les processus nécessaires pour effectuer avec succès ses opérations d'application. Par exemple, la Direction reconnaît que la surveillance et le contrôle de la qualité sont essentiels pour assurer un contrôle adéquat des vérifications des recettes de l'Accise et a établi ces deux fonctions au sein de l'organisme. Cependant, nous en sommes venus à la conclusion qu'il faudrait grandement améliorer la façon dont on exerçait certains de ces contrôles essentiels avant que ceux-ci puissent assurer des vérifications fiables et efficientes, d'une qualité uniforme.

15.46 Ces améliorations devaient être apportées dans quatre secteurs-clés: en premier lieu, l'établissement d'un niveau de surveillance conforme à la nature discrétionnaire et délicate des vérifications des contribuables et des risques que celles-ci comportent; deuxièmement, la mise au point et l'évaluation ultérieure de nouvelles pratiques de vérification et la mise en application de celles qui se sont révélées efficaces et efficientes et leur communication claire au personnel des opérations extérieures; troisièmement, le contrôle de la qualité pour évaluer les vérifications faites et l'utilisation des résultats de ce contrôle pour améliorer les procédés et, finalement, la formation et le perfectionnement du personnel.

15.47 Une observation importante qui découle de notre vérification est que presque tous les secteurs qui avaient besoin de révision ou de renforcement, étaient connus de la direction. Les gestionnaires cherchaient des solutions aux problèmes et dans certains cas ils avaient commencé des études ou entrepris des programmes pour corriger ces lacunes. Nous nous rendons compte que, dans certains secteurs, il faudra beaucoup d'efforts et peut-être beaucoup de temps pour effectuer ces changements. En effet, il faudra modifier beaucoup de traditions, d'attitudes, de normes de travail et de facteurs de motivation bien établis.

15.48 La Direction reconnaît que ce sont là des obstacles possibles au changement et tente de trouver les moyens de les surmonter. Par exemple, la gestion est en train de mettre sur pied d'autres installations de formation, comme le Collège des Douanes et de l'Accise, et d'améliorer la planification de sa main-d'oeuvre en déterminant l'expérience nécessaire pour les postes clés de professionnels et de gestionnaires.

15.49 Bien que les gestionnaires aient pris des mesures concrètes, nous croyons que la Direction peut et devrait faire encore beaucoup plus pour amener le niveau de l'information sur la performance et les

contrôles des activités d'application au niveau voulu. C'est pourquoi le présent rapport traite du besoin et des occasions d'améliorer encore plus les systèmes de gestion et de contrôle, surtout:

-en mettant en place des systèmes de mesure de la performance qui indiqueront dans quelle mesure la direction de l'Accise perçoit les droits et les taxes dus au gouvernement en vertu des lois qu'elle administre et en faisant rapport de cette information au Parlement;

-en raffinant les systèmes actuels d'information de la gestion afin qu'ils comprennent des rapports sur la qualité du travail;

-en mettant au point des renseignements que les personnes chargées du contrôle des opérations journalières peuvent utiliser pour déceler les nouvelles sources de problèmes et pour prendre des mesures correctives;

-en déterminant la valeur d'autres méthodes d'application et en communiquant cette information au personnel pour aider à assurer l'uniformité, l'efficience et l'efficacité;

-en élevant et en élargissant le processus de surveillance des activités d'application de façon à ce qu'il englobe plus qu'une fonction administrative et en assurant ainsi qu'il fournisse la direction et l'orientation dont le personnel a besoin;

-en établissant des critères sur lesquels on peut baser le contrôle de la qualité;

-en continuant à améliorer la formation, ce que la gestion a déjà reconnu comme étant essentiel à l'efficacité et à l'efficience des opérations; et

-en continuant les efforts en vue de retirer l'avantage maximum du secteur-clé qu'est la vérification interne.

Information sur la performance et l'imputabilité

15.50 Cette section de notre Rapport traite de la mesure dans laquelle la Direction a mis sur pied des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité de ses programmes et pour en faire rapport et examine les questions se rapportant aux systèmes de mesure de la performance.

Programme de l'Accise et objectifs de la Direction

15.51 Nous avons construit un modèle d'imputabilité du programme de l'Accise afin d'en indiquer les objectifs, de déterminer dans quelle mesure les activités opérationnelles et les objectifs sont reliés et d'aider à déterminer lesquels peuvent être mesurés à un coût raisonnable. Ce modèle qui figure à la pièce 15.1 a été préparé à partir de documents tel le Budget des dépenses et des publications du Ministère ainsi qu'à partir d'entrevues avec le personnel du Ministère.

15.52 Les entrevues avec les fonctionnaires de l'Accise et d'autres fonctionnaires du gouvernement ont démontré que le ministère des Finances est responsable des objectifs ultimes du programme de l'Accise, qui sont de recueillir des recettes et d'influencer la consommation et l'attribution des ressources et qui contribuent à l'équité fiscale (voir la pièce 15.1).

15.53 La direction de l'Accise est d'abord un organisme d'application et, bien qu'elle participe à la prise de décisions concernant la politique ou des points liés à la politique, elle ne peut mesurer la réussite de ses opérations pour ce qui est de la réalisation des objectifs du Programme. Cette forme de mesure du programme et le rapport de ses résultats incombent davantage au ministère des Finances. Nous n'avons donc pas étudié cette question lors de notre vérification de la direction de l'Accise.

15.54 Cependant, comme le montre la pièce 15.1, nous avons identifié un objectif pour lequel la Direction pourrait et devrait mesurer sa performance et en faire rapport. Cet objectif est la juste perception des droits et des taxes d'accise. Les fonctionnaires supérieurs de la Direction nous ont déclaré qu'ils interprétaient cet objectif comme étant la perception des droits et des taxes d'accise dus en vertu de la loi.

Pièce 15.1 n'est pas disponible. (Voir Rapport annuel)

15.55 Dans ce contexte, la perception des droits et des taxes d'accise contribue directement à l'objectif ultime qui est de recueillir des fonds pour les programmes gouvernementaux. Cela contribue également à l'objectif de politique fiscale qui est d'assurer une répartition équitable du fardeau fiscal ainsi qu'à l'objectif de politique économique qui est d'influencer à la fois l'attribution des ressources ainsi que le type et la quantité de marchandises consommées.

Rapport au Parlement de l'information sur la performance

15.56 À l'heure actuelle, l'information sur la performance fournie au Parlement sur l'objectif intermédiaire du programme de l'Accise qui est de recueillir les droits et les taxes d'accise exacts, comprend surtout des données historiques sur les recettes perçues, présentées d'après les lois en vertu desquelles ces recettes ont été perçues. Ceci ne révèle que le coût par dollar perçu, ce qui, à notre avis, ne constitue pas une indication de la manière dont le programme atteint efficacement son "objectif intermédiaire". Ce renseignement ne nous éclaire guère quant à la question principale de la performance: c'est-à-dire, la somme des recettes réellement perçues par la Direction en comparaison de ce qu'elle pourrait théoriquement percevoir.

15.57 Notre analyse du modèle d'imputabilité du programme de taxe d'accise a indiqué que la question principale pour la gestion du programme est l'écart fiscal. Cet écart représente la différence entre les taxes que la Direction aurait dû percevoir et les taxes

qu'elle a réellement perçues. Il semble qu'il s'agisse d'une question importante tant pour la gestion que pour le Parlement. Ceci indiquerait au Parlement la mesure dans laquelle sa législation fiscale a été administrée efficacement. Si cet écart figurait au Budget des dépenses et aux Comptes publics, cela constituerait une amélioration importante de l'imputabilité du programme de l'Accise.

15.58 À l'heure actuelle, la Direction n'a pas calculé les taxes qu'elle pourrait percevoir, mais a commencé à envisager la façon dont elle pourrait les évaluer à un coût raisonnable. Par exemple, bien que des prévisions concernant les recettes par genre de marchandises puissent ne pas être suffisamment exactes pour constituer le fondement d'une pareille estimation, il serait possible de classer les contribuables en plusieurs groupes et d'effectuer des sondages en vue de déterminer la mesure dans laquelle les vérifications ont servi à mettre le doigt sur les cas d'inobservation de la loi. Les résultats de ces sondages pourraient ainsi être utilisés pour prévoir la somme de taxes pouvant être perçue.

15.59 Nous reconnaissons qu'il ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce que la Direction évalue précisément les droits et les taxes à percevoir en vertu des lois actuelles sur l'Accise. On prêtera toujours plus ou moins foi à une telle estimation en raison d'un certain nombre de variables dont il faut tenir compte lors de son établissement. Toutefois, nous croyons que la Direction aurait avantage à étudier les méthodes qui pourraient produire une telle estimation de façon fiable et à un coût raisonnable. Par exemple, dans le cadre de notre vérification de la direction des Douanes, en 1978, nous avons effectué des sondages pour évaluer l'écart entre les recettes que la direction des Douanes perçoit, réellement et les recettes qu'elle aurait pu percevoir grâce à ses diverses activités. La direction de l'Accise pourrait envisager d'utiliser des techniques semblables à celles qui ont été employées à la direction des Douanes et de les modifier convenablement en vue de répondre à ses propres besoins. En outre, nous constatons qu'au moins un autre organisme de recouvrement des recettes a beaucoup travaillé à déterminer un tel écart et a établi une estimation aux fins de ses propres activités, tout en reconnaissant l'existence de certains facteurs inconnus.

15.60 Évaluer les recettes dues en vertu des lois actuelles sur l'Accise serait, dans une certaine mesure, plus facile parce que la plus grande partie des recettes provient d'un nombre peu élevé de contribuables importants dans chaque catégorie principale de marchandises. La Direction pourrait ainsi concentrer ses efforts sur l'estimation des recettes potentielles provenant de ces contribuables, puis poser des hypothèses appropriées pour le reste des contribuables de chaque catégorie de marchandises.

15.61 En plus d'utiliser des techniques de mesure directes, comme la réévaluation des vérifications en vue de découvrir d'autres cas d'inobservation de la loi, la Direction pourrait envisager la possibilité d'évaluer le total des recettes à percevoir en ce qui touche un certain nombre de marchandises ou de produits précis, pour lesquels on dispose de statistiques fiables sur leur production, leur

coût et leur consommation. Il pourrait, par exemple, s'agir des droits et des taxes d'accise sur les boissons alcooliques, dont la production et la vente sont fortement réglementées et contrôlées par divers organismes du gouvernement.

15.62 Comme il en est question un peu plus loin dans ce chapitre de notre Rapport, la Direction pourrait également se servir des résultats des activités d'application passées et des recettes perçues antérieurement pour faire une estimation des droits et des taxes d'accise à percevoir en vertu des lois actuelles. Avant de pouvoir avoir confiance en la validité d'une estimation établie de cette manière, la Direction devrait cependant déterminer jusqu'à quel point les mesures d'application actuelles sont prises d'une façon fiable et uniforme.

15.63 Si le Parlement disposait de ces renseignements et de renseignements sur la rentabilité de diverses solutions, il pourrait étudier quantitativement les avantages qu'il y aurait à réduire l'écart fiscal soit en augmentant les sanctions, soit en dépensant davantage pour des vérifications, soit en fournissant davantage de renseignements sur les lois et les règlements. Ceci pourrait aussi s'accompagner de renseignements portant sur le nombre de vérifications effectuées, sur leur coût, et sur les tendances des contribuables et les recettes selon les marchandises. Tous ces renseignements sont présentement disponibles au sein de la Direction.

15.64 La Direction devrait effectuer des analyses et des sondages en vue de déterminer la meilleure méthode pour obtenir les renseignements nécessaires afin de démontrer la mesure dans laquelle elle réalise son objectif, c'est-à-dire la juste perception des droits et des taxes d'accise. Elle devrait faire rapport de ce genre de renseignements au Parlement.

Information sur la performance de la direction de l'Accise

15.65 Toutes les activités journalières de la Direction devraient contribuer à l'objectif intermédiaire qui est de percevoir les droits et les taxes exacts. Dans certains cas, il peut être possible de déterminer la mesure dans laquelle l'efficience et l'efficacité relatives de diverses activités visent la réalisation de cet objectif (par exemple, le traitement des déclarations mensuelles de taxes de vente ainsi que des versements). Dans d'autres cas, il peut être possible d'utiliser les résultats historiques des activités d'application pour évaluer l'efficacité.

15.66 La Direction a reconnu la possibilité d'utiliser les résultats des activités historiques d'application comme indices des "droits et taxes exacts". Bien que la Direction prévoit le faire à l'avenir, elle n'a pas encore fait une évaluation en vue de déterminer si oui ou non l'emploi de cet indice est approprié et raisonnable. En outre, les résultats historiques d'application ne peuvent servir à indiquer l'efficacité qu'à certaines conditions. Certaines des plus importantes parmi celles-ci sont que les pratiques d'application doivent être valables au départ et être appliquées uniformément et

correctement.

15.67 Une étude des pratiques de contrôle portant sur l'élaboration et l'exécution journalière des vérifications des contribuables ainsi qu'une étude des pratiques subséquentes de surveillance et de mesure de l'efficience, nous ont amenés à conclure que la direction de l'Accise n'a pas suffisamment raffiné ces pratiques pour pouvoir déterminer si, oui ou non, elle a satisfait à ses propres exigences d'uniformité et de validité pour ce qui est des activités d'application.

15.68 La mesure de l'efficacité ne saurait se dissocier de la mesure de l'efficience si l'on veut en arriver à une évaluation raisonnable de la performance. La Direction a beaucoup travaillé à l'élaboration de ses systèmes de mesure et de rapports de la performance. Elle a mis au point des indices qui visent à montrer l'efficience et l'efficacité de certaines des opérations de la direction de l'Accise (par exemple, la perception et les vérifications des contribuables).

15.69 Certaines des opérations de la Direction, par exemple, la perception des recettes provenant des contribuables après l'imposition des taxes, ainsi que le traitement et l'inscription des versements reçus, sont faciles à mesurer. On peut le faire en comparant les résultats avec des normes préétablies. La direction de l'Accise dispose maintenant de systèmes à cet effet.

15.70 Dans d'autres secteurs, particulièrement la fonction principale d'application, soit les vérifications des contribuables, la mesure du rendement n'est pas une tâche aussi simple que dans le cas d'activités qui exigent moins de jugement et qui sont touchées par des variables moins nombreuses. Pour mesurer l'efficience des vérifications des contribuables, il faut non seulement que la Direction détermine le travail effectué et son coût, mais aussi qu'elle détermine la qualité du travail. La direction de l'Accise a adopté des normes ou des critères auxquels, selon elle, toutes ses vérifications devraient se conformer et elle utilise un certain nombre d'indices pour évaluer ses opérations. Ces indices ont trait au volume de travail et au temps. Par exemple, la Direction a précisé un échéancier pour le traitement des demandes de remboursement et a précisé les limites à l'étendue des vérifications ainsi que les modifications de taxes attendues pour chaque journée de travail de vérification.

15.71 La Direction ne peut cependant que mesurer partiellement l'efficience parce qu'elle n'a pas encore défini clairement les critères précis qu'elle peut utiliser pour évaluer si ses normes de vérification ont été respectées. En outre, bon nombre des normes de temps/coût reliées aux vérifications (qui couvrent environ 800 des 1,555 années personnes de la Direction) se fondent uniquement sur des renseignements provenant des résultats du travail antérieur. Les normes d'efficience établies en fonction du travail fait par le passé refléteront toute inefficience que comportait ce travail.

15.72 Nous reconnaissons qu'il n'est pas possible d'établir des normes très précises pour un processus dans lequel le jugement doit jouer un grand rôle. Cependant, il faut néanmoins s'assurer que les normes fondées sur la performance apaisée sont adaptées au niveau de qualité attendu et que ces normes sont soumises une étude soigneuse pour éliminer les effets que les inefficiences passées pourraient avoir eus sur ces normes. La direction de l'Accise est consciente de ce problème et réexamine présentement sa façon de mesurer l'efficience de ses vérifications.

15.73 En plus de l'information complète sur la performance dont nous avons déjà parlé, notre vérification a également porté sur la disponibilité de renseignements plus précis sur la performance qui puissent permettre aux gestionnaires d'évaluer et de diriger leurs opérations courantes. Cette sorte de renseignements est nécessaire pour déterminer comment les modifications apportées à la surveillance, à la méthode ou aux procédés influenceront ou ont influencé l'efficience des vérifications. Par exemple, le processus de vérification des contribuables exige un bon choix des contribuables à vérifier, la mise au point de procédés et de pratiques de vérification utilisables et efficaces ainsi que l'application avisée de ces pratiques.

15.74 Des procédés valables de vérification, aussi bons soient-ils, ne serviront guère à moins qu'ils ne soient bien appliqués sur place. L'efficience et l'efficacité ultimes de la vérification sont affectées par la valeur quantitative de planification effectuée par la gestion ainsi que par l'orientation, la surveillance et la formation qu'elle a fournies au personnel sur place.

15.75 On peut tirer des conclusions générales d'une vérification en examinant la façon dont ses diverses étapes sont effectuées. Ceci comprend une comparaison entre le temps consacré à la planification d'une vérification et à sa réalisation sur place et le temps qui doit être consacré au bureau et à la surveillance du personnel sur place.

15.76 Afin de comprendre pourquoi l'efficience et l'efficacité du travail de vérification varient, il faut contrôler, sur une période assez longue, le temps consacré aux diverses étapes du processus de vérification. Il est ensuite possible de déterminer comment le fait de varier la durée de chaque étape affecte les autres éléments du processus de vérification et par conséquent, comment les écarts peuvent causer le manque d'uniformité des vérifications. Une fois que la gestion est en possession de ces renseignements, elle peut prendre des mesures pour corriger le manque d'uniformité.

15.77 Au cours de notre étude, nous avons remarqué qu'en général ce genre de renseignements n'avait pas été recueilli. Dans certains cas, les gestionnaires semblaient au courant des possibilités d'utiliser ce genre de renseignements, particulièrement dans les bureaux moins importants où la taille des opérations permettait aux gestionnaires d'observer directement le travail de vérification. Cependant, dans les bureaux plus importants, la Direction doit utiliser une méthode qui lui permette de déterminer les rapports entre

les divers éléments du processus de vérification et la façon dont ils se combinent pour assurer une vérification plus efficace ou plus efficiente. De tels renseignements aideraient également à l'analyse des résultats des études du contrôle de la qualité et à l'élaboration des politiques et des procédés opérationnels.

15.78 La Direction devrait s'assurer que les gestionnaires disposent de renseignements suffisants pour juger comment le fait de déplacer l'accent sur divers éléments de la vérification agit sur l'efficience et l'efficacité des vérifications, afin qu'ils puissent prendre rapidement des mesures correctives s'il y a lieu.

15.79 La Direction devrait augmenter ses renseignements sur la performance en établissant des procédés visant évaluer la mesure dans laquelle ses vérifications atteignent le degré voulu de fiabilité et d'uniformité. En outre, la Direction devrait revoir son utilisation de normes historiques dans son système de mesure de la performance.

Contrôles du système de recettes de l'Accise

15.80 Comme nous l'avons déjà mentionné et comme le montre la pièce 15.1, la direction de l'Accise exerce un certain nombre de mesures d'application destinées à assurer l'observation de la législation administrée par la Direction. Ces mesures comprennent les quatre éléments distincts suivants:

-identifier ceux qui devraient payer des taxes;

-faire les vérifications des contribuables;

-vérifier et payer les demandes de remboursement; et

-percevoir les sommes dues à la Couronne.

15.81 Non seulement ces mesures sont-elles essentielles pour déceler les erreurs, les fraudes ou les abus, mais elles jouent aussi un rôle essentiel de prévention.

Identification des contribuables éventuels

15.82 C'est aux contribuables éventuels qu'il revient de s'identifier auprès de la direction de l'Accise. Les contribuables doivent demander et obtenir les licences appropriées qui leur permettent d'acheter des marchandises en franchise et ils doivent déclarer et payer les taxes au moment de la vente ou de l'utilisation. Faute d'une telle licence, les acheteurs de marchandises imposables doivent payer la taxe au moment de l'achat; dans ce cas, le vendeur perçoit la taxe et la verse à la Direction.

15.83 Une licence de taxe de vente entraîne des avantages pour le contribuable. Par exemple, le coût des stocks se trouve réduit parce que la taxe de vente est payée après que les marchandises sont utilisées ou vendues plutôt qu'au moment de l'achat. Le contribuable a donc avantage à demander volontairement une telle 1icence. Par

contre, certains contribuables peuvent trouver certains désavantages à la possession d'une licence. Au nombre des désavantages, il y a l'obligation de produire régulièrement des déclarations et le fait que, dans certains cas, les détenteurs de licence paient plus de taxes parce que la base des taxes comprend des composantes supplémentaires, comme les coûts de traitement supplémentaire qui incluent le coût de la main-d'oeuvre. Les contribuables peuvent également penser que la Direction les examine de moins près s'ils n'ont pas de licence.

15.84 Les principaux efforts faits par la Direction en vue d'identifier les contribuables consistent, présentement, à vérifier les demandes de licence afin de s'assurer que les détenteurs de licence se conforment aux dispositions pertinentes. Outre les procédés qu'elle a établis à cet effet, la Direction a mis au point certains procédés qui assurent le suivi des renseignements reçus d'informateurs et recueillis au cours des vérifications des contribuables et la surveillance des renseignements publics concernant l'établissement de nouvelles entreprises.

15.85 Notre vérification a démontré que ces procédés d'application, bien qu'ils soient reconnus comme utiles, n'ont pas été appliqués uniformément par la Direction. Nous avons observé qu'au cours des cinq dernières années la Direction n'a guère appliqué de sanctions pour défaut d'obtention de licence.

15.86 Nous avons également constaté qu'il était très difficile de vérifier si tous ceux qui devaient avoir une licence l'avaient effectivement obtenue. Cela est dû au fait que la Direction n'a qu'un accès limité aux dossiers des contribuables lorsqu'elle essaie de faire respecter les dispositions portant sur les licences.

15.87 La Direction devrait évaluer la mesure dans laquelle les pratiques actuelles utilisées pour identifier les contribuables qui devraient avoir une licence ou qui devraient payer des taxes réalisent vraiment cet objectif. La Direction devrait soit modifier ces pratiques s'il y a lieu, soit apporter des changements dans les dispositions législatives, si nécessaire.

15.88 La Direction devrait analyser les répercussions précises que son accès limité aux dossiers des contribuables a eues sur le coût et l'efficacité de l'application des règlements d'octroi des licences et devrait chercher à apporter des changements à ses dispositions d'accès s'il y a lieu.

Vérifications des contribuables

15.89 La vérification des contribuables est la principale mesure d'application pour la direction de l'Accise et utilise la plus grande partie de ses ressources. Une bonne vérification doit non seulement déceler l'inobservation des lois, mais aussi la prévenir.

15.90 Au cours de notre vérification, nous avons étudié le processus de vérification des contribuables, y compris les éléments essentiels qui suivent:

-le choix des contribuables à vérifier;

-l'élaboration de procédés et de pratiques de vérification réalisables, efficients et efficaces;

-la bonne marche des vérifications; et

-la mesure de l'efficience et de l'efficacité du processus de vérification.

Il est à noter que chacun des éléments précités a un effet sur l'ensemble du processus de vérification et que la force du processus dépend de son chaînon le plus faible. Par exemple, des procédés de vérification mal conçus, même s'ils sont bien appliqués, peuvent néanmoins entraîner une inefficience d'ensemble aussi bien qu'une incapacité de déceler l'inobservation des lois ou d'encourager par la suite la soumission volontaire.

15.91 Choix des contribuables à vérifier. Au début des années 1970, la Direction a mis au point un système de sélection partiellement informatisé conçu de façon à accroître l'uniformité de la sélection des contribuables à vérifier en accumulant et en classant par ordre les données antérieures de vérification et d'observation. Ce système avait également pour but d'accroître l'effet de prévention des vérifications. La nature et le volume des données à traiter dans le cas des vérifications des contribuables justifient manifestement l'emploi d'ordinateurs pour le processus de sélection.

15.92 Au moment de notre vérification, la direction de l'Accise avait pris conscience de l'existence d'un certain nombre de limitations dans son système de sélection et tentait de trouver des moyens de l'améliorer. Parmi les principaux problèmes du système de sélection, on notait les lacunes et les inexactitudes de la banque d'information sur laquelle il se fondait, le manque de réaction à certains facteurs comme la complexité de l'organisation des sujets soumis à la vérification, le manque de renseignements courants dans la base de données et le besoin de développer des points de repère pour mesurer la fiabilité du système. Par exemple, il serait possible de recueillir des renseignements utiles concernant les niveaux actuels de vente et de remises de taxes à partir du système de perception et de les incorporer à la banque d'information utilisée pour choisir les contribuables à vérifier, ce qui n'était pas fait. Il pourrait aussi être possible de mettre à jour les facteurs de complexité des détenteurs de licence en obtenant les renseignements requis auprès des contribuables en cause.

15.93 Il se peut que ces problèmes aient découlé en partie du fait que les concepteurs du système n'ont pas suffisamment consulté le groupe de vérification. En outre, il se peut que la Direction ait sous-estimé le degré d'expertise requis pour concevoir, mettre au point et appliquer un système de ce genre.

15.94 Une bonne partie du système de sélection repose sur le

jugement et exige que le personnel choisisse les contribuables qui selon lui devraient être vérifiés, dans les limites très larges prescrites par la partie informatisée du système. Nous avons enquêté sur les procédés et les pratiques employés afin que la sélection se fasse d'une façon uniforme dans tout le pays. Quoique dans certains cas, nous ayons constaté que la Direction avait pris des dispositions pour que les contribuables qui n'avaient pas fait l'objet d'une vérification depuis longtemps soient compris dans l'échéancier des vérifications courantes, nous avons constaté qu'il existait un certain nombre de différences dans la façon dont le personnel des diverses régions aborde le processus de sélection et un besoin de lignes directrices nationales et claires dans ce domaine.

15.95 Durant la révision en cours du système de sélection de vérification, la direction de l'Accise devrait mettre l'accent sur l'établissement de procédés de mesure permettant de juger l'efficacité du système. Elle devrait également souligner l'identification d'autres facteurs qui pourraient servir à prédire la nécessité de vérifier certains contribuables. La Direction devrait en outre établir de nouvelles lignes directrices pour qu'il y ait dans les régions des procédés de sélection uniformes qui correspondent aux besoins de la Direction et pour que le personnel régional comprenne les facteurs dont tient compte la partie informatisée du système de sélection.

15.96 Élaboration des pratiques (procédés) de vérification. Une autre partie importante du processus de vérification est l'élaboration et la mise sur pied de pratiques (y compris des procédés) efficaces de vérification. Nous avons étudié la façon dont celles-ci avaient été élaborées et mises en oeuvre par la direction de l'Accise. Bien que, dans l'ensemble, les pratiques de vérification sont conçues à l'administration centrale, les régions ont un certain apport et conçoivent leurs pratiques pour certains secteurs.

15.97 Au moment de notre vérification, la Direction travaillait à un certain nombre de projets importants d'élaboration de pratiques nouvelles, dont celles se rapportant à la vérification et à l'emploi des ordinateurs pour les vérifications des contribuables. Les auxiliaires comme les techniques de vérification assistées par ordinateurs sont essentiels pour que la Direction puisse traiter avec succès le volume des transactions et la complexité du système de comptabilité de nombreux contribuables. Nous appuyons fortement ces projets et l'adoption de techniques modernes de vérification.

15.98 Cependant, en établissant de nouvelles pratiques, la Direction devrait d'abord déterminer la mesure dans laquelle celles-ci seront capables de déceler ou de prévenir l'inobservation des lois. Également, elle devrait essayer d'évaluer les effets possibles que leur application pourrait avoir sur les coûts/bénéfices et autres questions connexes. certaines exceptions près, la Direction n'a pas en général établi de critères pour mesurer l'efficacité de ses nouvelles pratiques. Il sera donc difficile de savoir dans quelle mesure celles-ci atteindront leurs objectifs lorsque la Direction les appliquera.

15.99 Il est également important que la Direction mette à l'essai ses nouvelles pratiques avant de les appliquer, pour déterminer leur praticabilité et leurs conséquences pour la dotation en personnel, pour savoir s'il est nécessaire de prévoir une formation supplémentaire et pour savoir dans quelle mesure il faut augmenter la surveillance. Aucun essai de ce genre n'était fait de façon officielle. Également, on n'analysait pas les résultats des renseignements recueillis de façon officieuse.

15.100 Nous sommes conscients qu'il pourrait s'avérer peu pratique,ou impossible pour la Direction d'effectuer de tels essais sur des pratiques données; toutefois, il devrait être possible d'en tester périodiquement diverses combinaisons pour en déterminer l'efficacité.

15.101 La qualité de la mise en oeuvre des nouvelles pratiques dépend de la quantité d'information et de la formation reçues par le personnel sur place. Comme nous le verrons à la section suivante, les manuels actuels ne comportent pas ces renseignements et nous avons observé que les surveillants ne donnent que peu de formation dans ce domaine au cours du travail. Nous avons aussi relevé un cas où une nouvelle pratique n'avait pas atteint le but souhaité parce que certains employés sur place ne la comprenaient pas car les surveillants ne la leur avaient pas expliquée complètement. Les cours de formation du Ministère sont traités séparément aux paragraphes 15.150 à 15.162.

15.102 La Direction devrait établir des critères servant à évaluer la fiabilité et l'efficience des nouvelles pratiques de vérification au moment où elles sont élaborées et s'assurer que de telles évaluations soient effectuées.

15.103 Ligne de conduite fournie par la documentation écrite. Dans ses manuels et ses lignes directrices, la Direction a établi de façon officielle les normes auxquelles son personnel de vérification sur place doit se conformer. Ces normes sont générales et conformes à de saines pratiques de vérification, reconnues implicitement dans la plupart des formes de vérification. Elles concernent surtout une documentation et une surveillance adéquates.

15.104 Le respect de ces normes dépend non seulement des connaissances, de la motivation et de l'intégrité du personnel sur place mais aussi de l'étendue et de la qualité de l'orientation, de la surveillance et de la formation que ce personnel reçoit. Ce sont là des facteurs essentiels pour que la Direction maintienne un niveau uniforme de qualité dans le processus de vérification des contribuables.

15.105 Notre principale conclusion dans ce domaine est que la direction de l'Accise s'en est remise de façon excessive au savoir-faire et au jugement de son personnel sur place. La documentation actuelle concernant les normes, les procédés et les pratiques n'assurait pas toute l'orientation qui nous semblait nécessaire. Nous

avons observé que les manuels et les directives ne comprenaient d'ordinaire que des normes très larges et certains des aspects les plus techniques des questions législatives.

15.106 Les manuels existants fournissent au personnel sur place des renseignements quant aux diverses méthodes et techniques de vérification, mais n'offrent guère d'orientation à savoir quand, comment et pourquoi ces méthodes et techniques devraient être appliquées. En outre, les manuels ne parlent guère de ce qui pourrait constituer une preuve suffisante en matière de vérification et ne montrent pas au personnel sur place comment justifier son choix et son utilisation des diverses techniques dans des circonstances différentes.

15.107 Nous admettons que la fonction de vérification exige beaucoup de jugement et qu'il ne serait pas pratique ni souhaitable d'essayer d'inclure dans un manuel tout ce qu'un vérificateur devrait connaître. Il faudrait cependant couvrir plus à fond un certain nombre de sujets reliés à la planification, à l'exécution et à l'achèvement des vérifications des contribuables. Cela aiderait les employés sur place à mieux exercer leur jugement et permettrait par la suite de surveiller la qualité de leur travail.

15.108 La Direction devrait réévaluer la nature et le degré des directives qui devraient être données par écrit au personnel sur place afin qu'il dispose des renseignements nécessaires pour fins de consultation.

15.109 Surveillance. Nous croyons qu'une bonne surveillance est un des éléments les plus importants pour assurer l'efficacité et l'efficience des processus de vérification et nous croyons aussi qu'elle est l'élément essentiel du contrôle. Notre équipe de vérification a étudié ce processus et a constaté que l'on était conscient du besoin de surveillance tant dans l'organisation de la Direction que dans ses "normes de vérification" officielles.

15.110 Nous avons cependant constaté que, dans une large mesure, les surveillants ont tendance à jouer un rôle administratif plutôt qu'à participer aux vérifications effectuées par le personnel sur place. Nous avons remarqué que dans de nombreux cas la surveillance dépendait beaucoup trop des besoins perçus par ce personnel et de ses demandes et non d'un plan prédéterminé visant à assurer une bonne surveillance. Les surveillants, les gestionnaires et les autres cadres des régions et de l'administration centrale visitent rarement les vérificateurs sur place afin d'évaluer la qualité de la planification, de l'exécution et de l'achèvement des vérifications. Les surveillants se contentaient souvent de revoir rapidement les dossiers et ne semblaient pas se sentir responsables du contenu et de la qualité des vérifications; d'ailleurs, ils n'étaient pas tenus responsables de ces fonctions, ni d'en rendre compte. Nous avons remarqué que la mesure dans laquelle les dossiers démontraient le bon jugement de la part du personnel de vérification variait grandement.

15.111 La direction de l'Accise est consciente de ce problème et

elle a essayé d'augmenter la participation des surveillants aux aspects professionnels des vérifications des contribuables. Cependant, ces efforts n'ont pas eu le même succès dans tout le Canada. La Direction a récemment mis en oeuvre des pratiques plus officielles de contrôle de la qualité, mais celles-ci n'ont pas été conçues de façon à remplacer la surveillance; cela ne serait d'ailleurs pas à propos.

15.112 Le manque de surveillance n'est pas nouveau à la Direction; la situation actuelle prévaut depuis un certain temps. Le problème découle en partie des idées fausses de la part du personnel sur place et des surveillants quant au but et à la nécessité de la surveillance. Nous avons remarqué que les surveillants croyaient souvent qu'ils ne devaient pas contester le jugement du personnel sur place et qu'ils n'avaient pas à participer pleinement au travail sur place. Ceci est particulièrement important lorsqu'il s'agit de vérifier des contribuables importants. Ces problèmes se fondent peut-être sur un manque de motivation et d'encouragement nécessaires au bon fonctionnement du processus de surveillance.

15.113 À notre avis, il faut à la fois une bonne orientation technique et un rôle ferme de surveillance pour assurer le respect des normes de vérification et pour que la Direction accorde assez d'importance dans ses opérations journalières au niveau et à l'expérience du personnel, ainsi qu'à la complexité des auxiliaires modernes de vérification et des schèmes industriels.

15.114 Dans une large mesure, les efforts futurs en vue de raffiner les pratiques de vérification et d'améliorer l'efficacité et l'efficience ne seront fructueux que dans la mesure où les surveillants fourniront la direction et le leadership nécessaires aux opérations sur place.

15.115 La Direction, au lieu d'insister sur la surveillance des fonctions administratives, devrait insister sur la participation aux aspects professionnels des vérifications des contribuables.

15.116 La Direction devrait obliger les surveillants à rendre compte du contenu des dossiers de la vérification et de la qualité du travail effectué par le personnel sur place en contrôlant la participation des surveillants à tous les aspects des vérifications des contribuables et en s'assurant que cette participation constitue un élément critique de l'évaluation des surveillants.

15.117 Contrôle de la qualité. Lorsqu'il s'agit de mesurer l'efficience et l'efficacité des vérifications des contribuables, il faut tenir compte non seulement du temps et du coût ainsi que du nombre et de la nature des contribuables visés par les vérifications, mais aussi de la valeur même de l'exécution de la vérification. Pour évaluer la qualité des vérifications effectuées par le personnel sur place, la Direction a introduit au niveau régional, un programme de revue du contrôle de la qualité. Les avantages qui pourraient découler de ce programme sont évidents.

15.118 Pour lancer avec succès un programme de contrôle de la qualité, il faut établir des points de repère détaillés afin de définir les résultats attendus. La Direction peut alors évaluer la qualité du travail effectué en fonction de ces points de repère. Le but du contrôle de la qualité devrait être clair pour tout le personnel et les résultats devraient être présentés de façon à contribuer a l'ensemble du système d'information sur la performance. Le programme de contrôle de la qualité de la Direction a fait face à des difficultés sur chacun de ces points.

15.119 Nos entrevues avec le personnel sur place et les surveillants ainsi que nos études de dossiers de vérifications terminées nous ont amenés à croire que, dans une certaine mesure, on voyait dans le programme actuel de contrôle de la qualité une raison de réduire encore davantage la participation des surveillants aux dossiers de vérification. Cette réduction n'est pas justifiée parce que, ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, le programme de contrôle de la qualité ne remplace pas la surveillance et il ne serait pas à propos de tenter de le faire servir à cette fin. Le contrôle de la qualité vient après coup et il est sélectif. La surveillance devrait être immédiate et complète.

15.120 On avait peu de critères uniformes sur lesquels on pouvait baser les examens du contrôle de la qualité ou en comparaison desquels on pouvait en analyser les résultats. Nous ne savions donc pas clairement sur quoi le personnel de contrôle de la qualité pouvait se baser pour indiquer qu'un dossier était ou n'était pas conforme aux normes de qualité.

15.121 Nous avons également observé que le personnel du contrôle de la qualité n'avait guère reçu de formation particulière et que l'expérience et les connaissances de certains de ces employés étaient inférieures à celles du personnel dont ils évaluaient le travail. En outre, les liens hiérarchiques des groupes de contrôle de la qualité variaient selon les régions et n'étaient pas toujours proportionnels au besoin d'objectivité de cette fonction.

15.122 La Direction n'a pas encore mis au point les indices ou les systèmes de comptes rendus nécessaires pour lui permettre d'utiliser les résultats du travail de contrôle de la qualité comme partie intégrante de son système d'information sur la performance.

15.123 La Direction devrait établir des points de repère sur lesquels elle baserait ses examens du contrôle de la qualité et devrait mettre au point des systèmes de rapports qui tiennent compte de l'importance de cette fonction. Les résultats du contrôle de la qualité devraient être officiellement incorporés aux rapports d'information sur la performance.

Activités de remboursement

15.124 Chaque année, la Direction effectue un nombre considérable de remboursements fiscaux. Ces remboursements sont nécessaires à cause d'erreurs faites par les contribuables, de dispositions

spéciales prévoyant le remboursement de taxes payées au moment de l'achat et de programmes spéciaux destinés à assurer l'exonération des taxes d'accise, comme le remboursement de la taxe d'accise sur l'essence.

15.125 Les remboursements faits pour les deux premières raisons exigent une vérification et par la suite le traitement des demandes de remboursement présentées par les contribuables. Ces demandes ont trait habituellement à des taxes déjà payées et les preuves documentaires à l'effet que le contribuable a déjà payé la taxe sont disponibles pour vérification à l'appui de ces demandes. Le point difficile du traitement de ces demandes de remboursement est l'évaluation de la validité de la demande d'exemption. Pour faire cette évaluation, la Direction effectue divers types de vérifications de remboursement, soit dans ses propres bureaux, soit chez le contribuable. En outre, les vérifications répétées des contribuables comprennent l'examen des remboursements déjà payés. Nous avons observé que la Direction a mis au point des critères régissant ces vérifications de remboursements, même si elle ne les appliquait pas toujours de façon uniforme. Cependant, comme dans le cas des vérifications des contribuables, la mesure dans laquelle les pratiques actuelles répondaient à ces critères, n'était pas évidente.

Nos commentaires sur le contrôle de la qualité, que l'on trouvera aux paragraphes 15.117 à 15.123 s'appliquent également.

15.126 Nous avons également observé, qu'à certaines exceptions près, la Direction avait établi des routines bien définies pour le traitement des demandes après la vérification et que ces routines comprenaient les contrôles nécessaires.

15.127 La nécessité de traiter les remboursements liés à l'achat d'essence découle principalement du fait que la Direction est chargée d'administrer le programme de remboursement de la taxe sur l'essence mis en oeuvre en 1975. Ce programme prévoit le remboursement de la taxe d'accise sur l'essence à certains secteurs du public, dans des circonstances données. L'an dernier la Direction a traité environ 700,000 demandes s'élevant à $170 millions. Ce système diffère des autres systèmes de remboursement de la Direction par son, volume et ses caractéristiques inhérentes de contrôle. Ses opérations sont également différentes, le système relevant de la Direction bien qu'il fonctionne en collaboration avec le ministère du Revenu national-Impôt.

Le système comporte les étapes suivantes:

-premier traitement et validation,

-émission du chèque, et

-post vérifications.

Il peut y avoir des vérifications préalables, à la discrétion de la Direction.

15.128 Ce système n'est pas complexe. Cependant, il comporte en lui-même un danger intrinsèque élevé d'erreurs ou de fraudes à cause de sa grande applicabilité et du fait qu'il est évidemment tentant d'obtenir un remboursement. On a reconnu ce danger au cours des débats parlementaires lorsque la législation gouvernant les remboursements de la taxe sur l'essence a été proposée. Au cours des dernières années, un certain nombre de tentatives de fraude ont été effectuées. Dans certains cas, ces tentatives étaient importantes et bien organisées.

15.129 À cause de ce risque élevé, les pratiques et les procédés de contrôle revêtent une importance particulière. La Direction en est consciente et a effectué plusieurs études pour s'assurer que les contrôles nécessaires soient bien en place. En outre, le groupe de la vérification interne a récemment étudié les contrôles d'une partie du système et a fait des recommandations pour que l'on prenne des mesures de correction.

15.130 Notre vérification de ce système n'a pas porté sur l'étendue de la fraude ou de l'abus qui avait existé par le passé. Ceci est une responsabilité permanente de la Direction. Nous étions cependant d'avis que la Direction pourrait améliorer considérablement les procédés en vue d'obtenir ces données. Nous avons constaté que la Direction étudie présentement plusieurs façons de renforcer ses contrôles dans ce domaine.

15.131 Comme nous l'avons déjà dit, le système de remboursement relève conjointement de la Direction et du ministère du Revenu national-Impôt. Lorsqu'on utilise la méthode des bureaux de services pour administrer un système présentant un degré élevé de risques, il est important que les responsabilités en matière de contrôle soient claires et que les divers participants soient au courant, ce qui n'était pas le cas pour le système de remboursement de la taxe sur l'essence. Il n'existait aucun accord officiel de fonctionnement entre les participants. On nous apprend que l'accord nécessaire est présentement en voie de rédaction. Une autre question importante quant au contrôle de ce système est la mesure dans laquelle les procédés initiaux de validation sont prévus et exécutés. Étant donné le nombre de demandes traitées, il se peut que certaines pratiques ne soient pas rentables ni même réalisables. Par exemple, il n'est pas nécessaire que les reçus accompagnent la demande parce qu'il ne serait pas pratique de traiter le volume de travail qui en résulterait.

15.132 Cette lacune du contrôle doit être compensée par d'autres procédés de validation avant le paiement et par des post vérifications. Il ne serait probablement pas rentable de se fier uniquement aux post vérifications et cela rendrait la Direction sujette à la fraude. La Direction en est consciente et a tenté de mettre en place des contrôles pour déceler la fraude et l'abus le plus tôt possible. Cependant, il faut trouver l'équilibre entre les postvérifications et les pratiques efficaces de prévalidation. La Direction a établi un certain nombre de routines et de processus qui permettent de savoir le plus tôt possible si une demande est erronée

ou complètement invalide.

15.133 Malheureusement, ces routines tendent également à signaler un grand nombre de contribuables pour une enquête préalable aux paiements et ont ainsi créé une lourde charge de travail. La pré-enquête est donc limitée dans une certaine mesure par le temps disponible pour étudier le grand nombre de demandes sélectionnées à cette fin.

15.134 Pour résoudre ce problème, la Direction a besoin d'un système de tri suffisamment sensible pour déceler les cas importants d'erreurs, de fraudes ou d'abus possibles dans toutes les demandes reçues. En même temps, le système ne doit pas signaler les demandes qui présentent un faible risque d'erreurs, de fraudes ou d'abus. Au cours de notre vérification, nous avons constaté qu'il y a des solutions de rechange ou des suppléments aux procédés actuels de tri. Toutefois, la Direction ne les a pas mis en place et n'a pas non plus pleinement examiné leur potentiel.

15.135 Un de ces procédés implique l'échange de renseignements entre d'une part les Douanes et l'Accise et d'autre part l'Impôt, deux organismes relevant du même ministre. Nous constatons que les projets d'accord entre le ministère du Revenu national-Impôt et la direction de l'Accise prévoient des échanges qui permettraient de concevoir des procédés de validation et de s'assurer que les demandes proviennent de demandeurs qui existent réellement et qui, en raison de leur occupation, seraient normalement admissibles à des remboursements. En outre, on pourrait faire d'autres efforts dans d'autres fonctions de contrôle au sein du Ministère, tel le groupe de la vérification interne, pour que la Direction mette l'accent sur le dépistage de la fraude interne organisée éventuelle.

15.136 La Direction devrait évaluer l'efficacité de ses procédés de vérification des demandes de remboursement en même temps qu'elle évalue ceux qui ont trait aux vérifications régulières des contribuables. La Direction devrait s'assurer que ses procédés sont appliqués et interprétés d'une façon uniforme dans tout le Canada. Pour ce qui est du système de remboursement de la taxe sur l'essence, la Direction devrait:

-mettre sur pied le plus tôt possible un accord de travail afin de partager adéquatement les responsabilités entre la direction de l'Accise et le ministère du Revenu national-Impôt; et

-revoir l'efficience et l'efficacité des contrôles du système afin de les rendre compatibles avec le degré élevé de risques que comporte celui-ci.

Perception

15.137 Les unités de perception dans chaque région s'occupent du suivi des comptes en souffrance et du recouvrement des cotisations. Ces activités impliquent la surveillance des comptes fiscaux et, au besoin, la prise de mesures judiciaires ou d'autres mesures

correctives. Il faut également traiter les déclarations mensuelles des contribuables. C'est le groupe des finances de chaque région qui est chargé de recevoir et de déposer l'argent.

15.138 La Direction a mis sur pied des systèmes pour mesurer l'efficience et l'efficacité de ses activités de perception et pour en faire rapport. Ce secteur se prête particulièrement bien à l'établissement de normes et d'indices de mesure de la performance parce que bon nombre de ses éléments, comme la tenue de livres, exigent moins de jugement que les fonctions de vérification des contribuables et d'interprétation.

15.139 Nous avons conclu à partir de notre vérification que, lorsque les renseignements appropriés sont disponibles dans les livres, les systèmes et les procédés peuvent déceler rapidement l'inobservation des lois de la part des contribuables. Nous avons cependant constaté que la Direction pourrait améliorer certains de ses contrôles de base sur les dossiers des contribuables qu'elle utilise et dont elle se sert également dans le processus de perception. Nous avons également constaté que les systèmes d'établissement des priorités de perception n'avaient pas été élaborés au niveau national et n'étaient pas appliqués uniformément.

15.140 La Direction devrait s'assurer qu'elle fournit des conseils aux régions dans l'établissement des priorités pour la perception et devrait s'assurer que ces priorités soient respectées.

Gestion du coût affectant la paye

15.141 Notre vérification a porté sur trois éléments de la gestion du coût affectant la paye: la planification de la main-d'oeuvre, la formation et le perfectionnement ainsi que les systèmes d'information sur les ressources humaines. Nous avons également examiné d'autres secteurs de la gestion du personnel afin d'acquérir la perspective nécessaire pour vérifier les trois secteurs choisis. Cette section de notre Rapport est applicable, en grande partie, aux deux directions, les Douanes et l'Accise.

15.142 Dans le cadre de la vérification de la planification de la main-d'oeuvre, nous avons étudié les systèmes utilisés par le Ministère pour déterminer les besoins en main-d'oeuvre en fonction de ses plans opérationnel; nous avons aussi étudié les méthodes utilisées pour dresser l'inventaire des ressources courantes en main-d'oeuvre, pour déterminer les besoins nets en personnel et pour mettre sur pied des plans d'action pour répondre aux besoins prévus en personnel.

15.143 Dans le cadre de notre vérification de la formation et du perfectionnement du personnel, nous avons étudié les systèmes et les procédés servant à indiquer les besoins, à planifier et établir les budgets des programmes destinés à répondre à ces besoins, à évaluer les avantages et les coûts des options possibles, à offrir les programmes de formation et de perfectionnement et à en évaluer les résultats.

15.144 Nous avons examiné les systèmes d'information sur les ressources humaines afin de déterminer si les gestionnaires obtenaient tous les renseignements dont ils avaient besoin en matière de personnel, si ces renseignements étaient à jour et exacts et si les avantages découlant de cette information dépassaient ce qu'il en coûtait pour se la procurer.

Planification de la main-d'oeuvre

15.145 Chaque année, la haute direction met à jour son plan d'opération quinquennal. Elle communique ses objectifs, ses stratégies et ses priorités aux cadres hiérarchiques qui modifient alors leurs propres plans d'opérations et préparent des plans de travail détaillés pour une année. Cependant, dans le cadre de ce processus, la qualité et l'état complet des plans de travail ne sont pas toujours uniformes d'une unité de l'organisation à une autre. Nous avons constaté que certains plans de travail contenaient une ventilation détaillée par trimestre des résultats prévus, des activités connexes et des ressources humaines nécessaires, ce qui n'était pas le cas pour d'autres plans de travail. Par exemple, une unité d'une région ne fournissait ni description de ses activités ni liste des résultats prévus.

15.146 Le Ministère a, depuis peu, commencé à analyser le roulement, les départs, les retraites, la compétence, l'expérience et les autres caractéristiques pertinentes de son personnel, et à en faire rapport. Le premier rapport comprenant ces renseignements a été publié pour la direction de l'Accise en février 1979. D'après les plans du Ministère, ces renseignements devront dorénavant faire l'objet de rapports annuels ou peut-être semestriels.

15.147 Le Ministère dispose d'un système de mesure de la performance qu'utilisent les régions pour traduire approximativement les plans de travail en besoins de main-d'oeuvre. L'exactitude de ces estimations des besoins en main-d'oeuvre dépend dans une large mesure sur l'exactitude des mesures de performance en usage. Nous en avons traité plus haut.

15.148 Au cours de l'exercice courant, le Ministère fait l'essai de son nouveau processus de planification de la main-d'oeuvre. Ce processus prévoit la mise au point d'un plan de gestion du personnel selon la recommandation du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le plan sera présenté avec le Budget des dépenses pour l'exercice 1980-1981. Selon le Ministère, il faudra deux années pour mettre ce système sur pied dans toutes les unités opérationnelles et pour se conformer entièrement à la politique recommandée par le Conseil du Trésor. Lorsqu'il sera pleinement mis en oeuvre, le processus devrait relier la planification de la main-d'oeuvre à la planification opérationnelle et financière.

15.149 Le Ministère devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer son processus de planification de la main-d'oeuvre:

-en s'assurant par un examen critique que les plans de travail sont

complets;

-en indiquant les manques de compétence des personnes et des groupes et en déterminant des plans de carrière pour que le Ministère puisse combler ses besoins en personnel;

-en reliant la planification de la main-d'oeuvre à la planification opérationnelle et financière; et

-en s'assurant que les besoins en main-d'oeuvre sont fondés sur des renseignements complets et fiables quant à la performance.

Formation et perfectionnement

15.150 La formation et le perfectionnement sont des activités importantes du Ministère, s'élevant à environ quatre pour cent du coût affectant la paye, ce qui représente une dépense annuelle de près de $5 millions. Bien que cette somme ne soit pas considérable si on la compare au total des coûts de la paye du Ministère, une formation efficace est essentielle pour l'exécution des tâches d'application et d'interprétation, tâches complexes exigeant beaucoup de jugement et qui relèvent du personnel professionnel et para-professionnel.

15.151 Notre étude des efforts que le Ministère fait pour donner une formation efficace nous a amené à conclure qu'il a mis sur pied les mécanismes nécessaires pour déterminer les besoins en formation, pour donner des cours de formation, pour évaluer leur efficacité et, enfin, pour en faire rapport. Cependant, un certain nombre d'éléments de chacun de ces processus nécessitaient une élaboration et une consolidation plus grandes pour que l'ensemble du programme de formation atteigne les objectifs que lui a fixés la direction.

15.152 Identification des besoins en formation. Les cadres supérieurs reconnaissent l'importance de la formation et se sont occupés activement à repérer et analyser les besoins dans ce domaine. Le Ministère a indiqué le besoin de formation de chaque employé dans le cadre des évaluations annuelles du personnel effectuées par les surveillants et les gestionnaires. Au cours de l'exercice 1978-1979, environ 85 pour cent des employés ont été évalués. Les évaluations sont tout d'abord préparées par les surveillants. Cependant, ainsi que nous l'avons mentionné dans ce Rapport, nous avons constaté que les surveillants n'étaient pas suffisamment au courant du travail fait par leur personnel pour évaluer convenablement leur performance et donc déterminer leurs besoins en matière de formation.

15.153 Les besoins des groupes et de l'ensemble du Ministère en matière de formation sont identifiés par un comité de formation de l'Accise, par la gestion du Collège des Douanes et de l'Accise et par d'autres cadres du secteur opérationnel; cependant, le programme de formation n'avait pas encore atteint le stade où tous les cours particuliers nécessaires avaient été déterminés et élaborés en entier. Toutefois, le Ministère évalue actuellement certains cours existants. Par exemple, un sous-comité du comité de formation de l'Accise a proposé un certain nombre de modifications au nouveau programme de

formation des recrues de l'Accise parce que celui-ci a été jugé insatisfaisant en raison de sa longueur et de certaines parties de son contenu. Nous croyons savoir que le Ministère apporte actuellement les changements proposés par le sous-comité.

15.154 Le Ministère devrait étudier la mesure dans laquelle le système d'évaluation du rendement reconnaît de façon fiable les besoins individuels de formation afin que le Ministère retire le maximum de bénéfices de ses programmes de formation.

15.155 Présentation de cours de formation. En 1977, le Ministère entreprenait un projet à long terme en établissant le Collège des Douanes et de l'Accise qui devait servir à réunir sous un même toit ses activités de formation. Le Collège devait également coordonner les efforts de formation, éliminer la fragmentation, assurer une formation uniforme et réduire le temps nécessaire pour former le personnel.

15.156 Bien que le Collège ait amélioré la coordination de la formation, il existait encore beaucoup de fragmentation et de double emploi au moment de notre vérification, peut-être parce que la création du Collège est relativement récente. Par exemple, les vérificateurs nouvellement engagés reçoivent un cours de base de vérification d'une durée de deux semaines, dans la région. Cependant, ce cours fait double emploi avec une partie de la formation que les nouveaux vérificateurs reçoivent lors du programme de base du Collège. Pour éliminer cette sorte de chevauchement, le Collège a confié à des employés la tâche de déterminer la quantité et le contenu de la formation faite dans les régions. On nous a dit également que le Collège prévoit mettre sur pied des cours modulaires pour éliminer le double emploi mentionné ci-dessus.

15.157 En général, le Ministère n'a pas encore terminé la conception et l'élaboration des cours dont il a besoin, et, comme il en a été question précédemment, la détermination des besoins en formation de chaque employé par les surveillants demande d'être renforcée. En conséquence, le Ministère n'est pas encore en mesure d'assurer la formation dont son personnel a besoin.

15.158 Évaluation et rapports. Le Ministère dispose de nombreux systèmes pour évaluer ses programmes de formation. Les systèmes servant à mesurer la réaction des étudiants et l'apprentissage en classe sont très développés et très utilisés. Le Ministère a également tenté de mettre au point des méthodes pour évaluer comment les étudiants utilisent, au travail, les connaissances acquises au cours. Cependant, ces méthodes étant complexes, elles ne sont donc pas toujours utilisées. En outre, le Ministère n'a pas encore évalué les résultats de ses cours de formation, en se référant aux améliorations apportées à la qualité du travail exécuté ultérieurement par les employés qui ont participé aux cours.

15.159 Le Secrétariat du Conseil du Trésor exige qu'un rapport de l'examen (l'Examen de la formation et de l'éducation) lui soit présenté annuellement. Ce rapport contient des renseignements sur le

coût de la formation, les cours donnés et les participants aux cours.

15.160 Les renseignements contenus dans le rapport de l'examen présenté par les Douanes et l'Accise pour 1977-1978 semblaient exacts et complets. Cependant, il y a peu de budgets de formation pour les régions ou les directions et ceux qui existent ne contiennent pas assez de détails et n'ont pas été mis à jour. Les coûts ne sont pas comparés au plan et les écarts ne sont pas expliqués.

15.161 Le Ministère devrait veiller à ce que son système de rapports concernant la formation renferme des analyses des écarts.

15.162 Le Ministère devrait revoir et améliorer la méthode qu'il utilise pour évaluer l'efficacité de la formation.

Systèmes d'information sur les ressources humaines

15.163 Le Ministère a mis au point un certain nombre de systèmes manuels et informatisés pour l'aider à gérer son personnel. Un groupe de travail du Ministère, qui étudie présentement les systèmes d'information de la gestion, a relevé 11 systèmes principaux d'information sur les ressources humaines utilisés au cours de la période visée par la vérification.

15.164 Trois de ces 11 systèmes fournissent à la gestion la plus grande partie de ses renseignements sur les ressources humaines. Ce sont:

-le système de ressources en main-d'oeuvre (SRMO),

-le système d'information sur les langues officielles (SILO), et

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

15.165 Le système de ressources en main-d'oeuvre traitait de 5,000 à 6,000 transactions par mois. Les chiffres du Ministère montraient que 90 pour cent des formulaires d'entrée étaient introduits dans le système dans les trois jours suivant leur réception par l'administration centrale, avec un taux d'erreur de deux pour cent pour les inscriptions et de quatre pour cent pour les renseignements aux dossiers.

15.166 Sur les 17 rapports produits par le SRMO, le seul qui servait beaucoup était une liste alphabétique des employés par direction et par groupe et niveau d'occupation. Les services de Dotation en personnel, d'Organisation et de Classification ainsi que les services du Personnel de l'administration centrale n'utilisent aucun autre rapport que la liste alphabétique.

15.167 Les études du Ministère montrent que les gestionnaires régionaux ne voient guère d'avantages à réunir et à traiter les intrants nécessaires pour le système de ressources en main-d'oeuvre parce qu'ils ne peuvent se servir des extrants qui arrivent trop tard,

le temps normal de traitement étant de 30 à 33 jours.

15.168 À cause de ce retard, les gestionnaires régionaux ont mis au point d'autres systèmes pour répondre à leurs besoins d'information. Par exemple, une des régions utilise un tableau magnétique indiquant tous les postes et un système de fiches avec une fiche pour chaque employé. Le système SRMO contient des renseignements semblables bien qu'il ne soit pas aussi à date. De même, une autre région dispose d'un mini-ordinateur qui emmagasine les données concernant les titulaires et leur poste et les statistiques d'utilisation de la main-d'oeuvre. D'autres régions ont effectué des études préliminaires de faisabilité portant sur l'utilisation de matériel semblable, mais n'ont pas présenté de demandes de fonds.

15.169 Nous avons constaté que le système de ressources en main-d'oeuvre ne contenait aucun renseignement sur la compétence et l'expérience des titulaires et ne pouvaient retrouver ou analyser les données par fonction. Cette information doit être obtenue manuellement. Par exemple, il a fallu récemment quatre jours à un employé pour déterminer le nombre d'employés d'une région qui avaient de l'expérience en tant qu'administrateurs de port.

15.170 Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, les gestionnaires ne croyaient pas que les rapports du SRMO étaient utiles. Cependant, ils n'en avaient rien dit au groupe dont relève ce système. Chaque année, le groupe invite les usagers à suggérer des améliorations ou de nouveaux rapports. L'an dernier, seulement quatre des 20 usagers ont répondu. Chacun a déclaré que les rapports qu'il recevait étaient satisfaisants tels qu'ils étaient.

15.171 En avril 1978, une équipe du Ministère a commencé à étudier les systèmes d'information, à évaluer les besoins et les plans de la gestion en matière d'information et à établir l'ordre de priorité pour satisfaire ces besoins. Dans un rapport présenté en juin 1979, l'équipe donnait les grandes lignes d'un système complet d'information de gestion à l'échelle du Ministère. L'équipe est en train de concevoir une douzaine de sous-systèmes, dont notamment un système modifié de ressources en main-d'oeuvre intégré aux autres systèmes d'information sur les ressources humaines.

15.172 Dans le cadre de son étude courante des systèmes d'information de gestion, le Ministère devrait insister sur l'importance d'éliminer les systèmes qui font double emploi et de s'assurer que les systèmes centraux soient conformes aux besoins régionaux.

Activités d'administration reliées à la taxe

15.173 La direction de l'Accise effectue un certain nombre d'activités d'administration reliées à la taxe. Elle aide, en outre, les ministères concernés en matière de politiques, propose des modifications aux lois, interprète les lois de l'Accise et diffuse intérieurement des renseignements y relatifs, effectue les enquêtes nécessaires à l'application équitable des lois de l'Accise et fournit

aux contribuables les renseignements nécessaires pour favoriser la soumission volontaire à la Loi.

15.174 Comme nous l'avons déjà mentionné, un certain nombre de ces activités se situent à la limite entre la politique fiscale et l'administration fiscale. Nous n'avons pas étudié les secteurs étroitement reliés à la politique fiscale dans le cadre de notre vérification puisqu'il serait plus à propos de les examiner dans le cadre d'une étude plus étendue du sujet.

15.175 Nous avons cependant étudié les procédés utilisés par la Direction pour assurer qu'elle applique les interprétations techniques d'une façon uniforme dans tout le Canada. Ces procédés comprennent le maintien d'un système national pour la publication des décisions et des interprétations et un programme de contrôle de la qualité qui a été relancé dernièrement.

Interprétations techniques

15.176 La Direction a reconnu le besoin de mettre à jour son système de catalogage des décisions et des interprétations. Ce système comprenait un dossier de plus de 4,300 enregistrements. Au moment de notre vérification, la mise à jour était presque terminée et la Direction étudiait le processus d'extraction des renseignements compris dans le dossier.

15.177 La direction de l'Accise revoit aussi en partie les interprétations et les décisions préparées par les bureaux régionaux. Ces études ont été réétablis en 1978, le programme antérieur ayant été terminé. Ce genre de programme de revue est important à cause des répercussions possibles des décisions et des interprétations régionales tant sur les recettes gouvernementales que sur le contribuable.

15.178 Le travail de revue que nous avons examiné semblait détaillé et complet. Cependant, comme dans le cas des vérifications des contribuables, la Direction n'est, pas actuellement en mesure de juger de la qualité et de la fiabilité des fonctions régionales. Ceci tient surtout au fait que, même si les rapports de contrôle de la qualité étaient très détaillés, il n'existait aucun critère qui permette de juger de l'importance des résultats. L'utilité des observations et des conclusions figurant aux rapports de contrôle de la qualité dépend de la valeur des critères sur lesquels elles se basent. Toutefois, s'il n'y a pas de critères, les avantages qui pourraient découler de la fonction de contrôle de la qualité peuvent être perdus parce que les rapports de contrôle de la qualité manqueront de crédibilité.

15.179 Dans d'autres domaines, la Direction a mis sur pied un programme d'étude des taxes d'accise perçues par la direction des Douanes sur les marchandises importées. Les résultats de cette mesure semblent justifier ce programme.

Pratiques de péréquation

15.180 Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 15.30 la Direction effectue des sondages nationaux afin d'établir des valeurs conceptuelles pour assurer le traitement fiscal équitable des marchandises semblables mises en marché à différents paliers de commerce. La Direction établit ces valeurs conceptuelles qui permettent à certaines sociétés qui font des ventes au-delà du premier palier de commerce reconnu dans leur industrie, d'égaliser la taxe à celle de ce premier niveau commercial. Sans ces valeurs conceptuelles, la taxe de vente des fabricants pourrait entraîner des désavantages concurrentiels pour certains secteurs commerciaux. Ces sondages sont d'envergure nationale, peuvent affecter considérablement les recettes et éventuellement faire l'objet d'une politique d'interprétation de la Direction.

15.181 Dans la section de ce chapitre qui traite du milieu opérationnel de la direction de l'Accise, nous avons mentionné la pratique de péréquation et nous avons remarqué que cela n'était pas prévu par la législation. Parce que cette activité a lieu à l'extérieur des limites strictes de la Loi, les contribuables qui ne sont pas d'accord avec une valeur égalisée déterminée par la Direction ne peuvent faire appel au-delà de la compétence du ministre du Revenu national. Il s'agit d'une anomalie du processus d'application de la taxe, puisque les litiges portant sur d'autres éléments des interprétations de la Direction (comme la classification des articles en vertu des lois) sont susceptibles d'appel devant les tribunaux ordinaires ou un tribunal indépendant. On est conscient de ce problème depuis un certain temps et plusieurs rapports (émanant de groupes d'étude du gouvernement, du Vérificateur général et du Comité des comptes publics) ont recommandé des modifications à la législation de l'Accise.

15.182 Par le passé, la Direction effectuait jusqu'à 13 sondages par année en vue de déterminer des valeurs conceptuelles, mais en 1976-1977 elle n'en a fait qu'un seul. La réduction s'explique par le fait que la Direction avait espéré qu'une modification à la législation déciderait du besoin de ces sondages. Cependant, elle a établi une autre unité de sondage en 1977 et effectue présentement un nombre considérablement accru de sondages.

15.183 L'intention de la Direction est que l'unité qui effectue ces sondages recherche de nouvelles situations et de nouvelles industries exigeant des valeurs conceptuelles. Cependant, étant donné que l'unité actuelle n'a été mise sur pied qu'en 1977, elle n'a pas encore pu le faire. En fait, elle a surtout réagi aux plaintes des contribuables. La Direction n'a pas évalué les répercussions possibles de tous les sondages qui semblent justifiés en plus de ceux qui sont demandés par les contribuables.

15.184 Malgré l'existence de périodes où il y a eu beaucoup de sondages, nous avons été incapables de trouver des lignes directrices écrites pour la réalisation des sondages avant 1978-1979. À cette date, la Direction mettait sur pied une nouvelle unité de sondage formée de deux personnes. Le manuel de sondages que l'unité avait préparé au moment de notre vérification fournissait des renseignements

complets sur les processus de collecte des données pour le personnel sur place, mais ne mentionnait ni la façon dont il fallait faire preuve de jugement ni les étapes qui lui permettraient d'arriver à des conclusions et de faire des recommandations.

15.185 La Direction devrait s'assurer d'élaborer et de rédiger des pratiques complètes concernant les sondages nationaux.

15.186 La Direction devrait s'assurer que les rapports de contrôle de la qualité se fondent sur des critères adéquats permettant une analyse de la fiabilité et de l'uniformité des décisions et des interprétations dans tout le Canada.

15.187 La Direction devrait, tout en tenant compte des nombreuses études préalables et de nos recommandations, continuer à rechercher des modifications législatives afin de faire sanctionner sa pratique de déterminer une valeur conceptuelle pour certaines marchandises et afin de mettre à la disposition de tous les contribuables des procédures d'appel adéquates.

Opérations bancaires et comptabilité

15.188 La fonction des opérations bancaires et de la comptabilité est chargée de déposer l'argent et de recevoir et de contrôler les versements des détenteurs de licence. Le chapitre 8 de notre Rapport de 1976 expose les résultats de notre examen des contrôles de la Direction dans ce domaine, examen qui a été entrepris dans le cadre d'une étude des contrôles de la réception et du dépôt des deniers publics, à l'échelle du gouvernement. Notre étude concluait que le contrôle interne était insuffisant. Notre étude courante montre que la Direction a amélioré ses systèmes conformément à nos recommandations.

Vérification interne

15.189 En 1978, au cours de notre vérification des systèmes de recettes des Douanes, nous avons étudié le mandat, l'organisation, les liens hiérarchiques, la planification, la dotation en personnel et les opérations de la Vérification interne qui sert à la fois à la direction des Douanes et à la direction de l'Accise. À cette époque, nous recommandions un certain nombre d'améliorations. Cette vérification mettait l'accent sur la structure de l'unité de vérification interne, sur la planification faite à l'égard de la vérification et sur les techniques de vérification employées.

15.190 L'an dernier nous signalions que la gestion avait pris des mesures de correction en établissant un mandat approprié, en raffermissant son organisation, en établissant des liens hiérarchiques clairs et en mettant sur pied un processus de revue par le moyen d'un comité de vérification. Nous signalions également que, tant que le Ministère n'aurait pas amélioré considérablement sa planification, sa dotation en personnel, ses vérifications internes des activités des Douanes et ses rapports sur les vérifications, notre Bureau ne pourrait se fier que dans une mesure limitée au travail de

vérification interne. À cause de ceci, la nature, l'échéance et la portée de notre travail de vérification ne pouvaient être modifiés d'une façon importante.

15.191 Il a donc été nécessaire d'étudier la Vérification interne pour l'année courante afin d'évaluer la mesure dans laquelle nous pouvions nous fier à sa vérification des systèmes et des opérations de la direction de l'Accise. Nous avons également effectué une étude pour déterminer comment la Vérification interne répond aux défis que lui impose son large mandat.

15.192 Au cours de notre vérification de cette année, nous n'avons réétudié ni le mandat, ni l'organisation, ni les liens hiérarchiques de la Vérification interne parce qu'il n'y a pas eu de modifications au cours de l'année et parce que nous croyons, comme nous le disions en 1978, qu'ils sont appropriés. Nous n'avons pas revu les vérifications de la fonction du personnel effectuées par la Vérification interne.

15.193 La Vérification interne effectue deux sortes de vérification. Chacune vise à assurer, en vertu de son mandat élargi, la vérification de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.

15.194 Une sorte de vérification vise à évaluer la valeur des contrôles financiers, opérationnels et de gestion pour les systèmes, les activités et les fonctions importants de la Direction. L'autre sorte examine les contrôles financiers et de gestion dans les régions.

15.195 Nous avons constaté qu'au cours des trois dernières années, en conformité avec son plan de vérification à long terme, la Vérification interne n'avait terminé que quelques vérifications de la première sorte, et qu'elle n'avait pas terminé les vérifications des deux grandes régions qui représentent le gros des recettes de l'Accise. En conséquence, nous n'avons pu modifier de façon importante la portée, la nature et l'échéance de notre vérification.

15.196 Cependant, nous avons constaté que les plans quinquennaux de la Vérification interne, auxquels on a apporté plus de précisions au cours de l'année dernière, couvrent vraiment toutes les activités, tous les systèmes et toutes les régions importantes de l'Accise. Nous avons également constaté que plusieurs de ces vérifications étaient en cours et que la Vérification interne disposait d'un échéancier pour les terminer. L'ordre des vérifications semblait refléter les besoins actuels de la Direction.

15.197 La mesure dans laquelle nous pouvons nous fier au travail de la Vérification interne dépend non seulement du nombre de vérifications effectuées mais aussi de leur qualité. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Vérification interne a reçu un mandat élargi d'examiner non seulement l'à-propos et le respect des contrôles financiers, mais aussi le mandat de revoir le contrôle de la gestion dans la mesure où il a trait à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité. Ces secteurs sont interreliés et la Vérification interne reconnaît qu'il est nécessaire d'effectuer ces genres de

"vérifications intégrées".

15.198 La Vérification interne n'a effectué que peu de vérifications fonctionnelles. Elle reconnaît donc qu'elle devra consacrer des efforts beaucoup plus grands à mettre au point la méthodologie nécessaire pour la vérification de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Nous avons remarqué que les parties des vérifications qui traitaient des contrôles financiers s'étaient améliorées, de même que les rapports sur les résultats.

15.199 Nous avons examiné la façon dont la Vérification interne aborde la planification, l'élaboration et l'utilisation de la méthodologie, des techniques et du personnel de vérification. Cette approche déterminerait la mesure dans laquelle nous pourrions en fin de compte nous fier à son travail et dans quelle mesure elle pourrait s'acquitter de son mandat.

15.200 Il y a eu une amélioration au cours de la dernière année. Le groupe a mis au point un manuel de vérification qui devrait améliorer l'efficacité de la vérification. Celui-ci a fait beaucoup de travail en vue de jeter les bases de la vérification informatisée en rédigeant la méthodologie, en précisant les plans de vérification et en produisant des rapports de vérification plus clairs et améliorés. Néanmoins, la Direction n'a utilisé qu'un petit nombre de techniques, comme les auxiliaires de la vérification informatisée ainsi que l'échantillonnage et l'analyse statistique ou, n'en a qu'une expérience limitée. Ces techniques sont importantes pour toute approche systémique.

15.201 L'évaluation du contrôle de gestion et les liens entre celui-ci et le contrôle financier posent encore le défi le plus important au groupe de la Vérification interne. L'évaluation du contrôle de gestion incorpore la méthodologie et les approches tant de la vérification conventionnelle que des diverses disciplines des sciences de la gestion.

15.202 D'autres sections de ce rapport traitent du risque élevé de fraudes internes et de fraudes externes, sur une base organisée, auquel la Direction est exposée. Par exemple, il y a eu des tentatives de fraudes dans le système de remboursement de la taxe sur l'essence. Pour ce qui est du contrôle de ces secteurs, la Vérification interne a joué un rôle en évaluant la valeur des contrôles.

15.203 La Vérification interne a évalué divers systèmes au sein de la Direction et a déterminé certaines faiblesses qui rendent ces systèmes susceptibles de fraudes ou d'abus. Toutefois, elle n'a pas exercé une surveillance suffisante sur la mise en application et l'utilisation des procédés innovateurs et efficaces par les autres groupes du Ministère qui sont principalement chargés de déceler la fraude externe (peut-être accompagnée de collusion). En outre, la Vérification interne n'a pas fait de sondages, ni établi de procédés pour déterminer s'il y a des cas de fraude interne et, si oui, quelle pourrait être la portée d'une telle fraude.

15.204 Pour que la Vérification interne remplisse son mandat avec succès, elle doit tirer partie d'une méthodologie plus récente, reconnaître les secteurs importants du contrôle de gestion à vérifier, intégrer ce travail aux autres vérifications, établir une méthodologie particulière adaptée aux besoins du Ministère le cas échéant, et former ou obtenir un personnel approprié pour faire ce travail. Le succès de la Vérification interne dans ces entreprises dépendra dans une large mesure de son utilisation de la compétence des personnes expertes dans divers domaines.

15.205 À cet égard, la dotation en personnel a été une préoccupation importante et l'est encore. Par exemple, le poste de chef des programmes, dont relevant bon nombre des fonctions mentionnées ci-dessus, est demeuré pendant un certain temps sans titulaire qui soit membre du personnel permanent. Ce n'est que récemment que le Ministère a pu recruter quelqu'un pour remplir ce poste. Il est toujours difficile de conserver des employés expérimentés. Plusieurs employés d'expérience du groupe de la Vérification interne ont dernièrement accepté des postes dans d'autres ministères et ont ainsi rendu encore plus difficile au Groupe l'exécution de l'ensemble de son mandat.

15.206 Parce que les vérifications des secteurs de contrôle de gestion n'étaient pas encore suffisamment avancées, on ne savait pas si le nombre, la composition et les compétences du personnel convenaient à l'exécution du mandat de la Vérification interne.

15.207 Le Ministère devrait s'efforcer davantage de déterminer les disciplines nécessaires pour la vérification des secteurs de contrôle de gestion. Il devrait déterminer si le personnel nécessaire est disponible au sein de la Vérification interne et, s'il ne l'est pas, il devrait l'obtenir.

15.208 Le groupe de la Vérification interne devrait préparer et exécuter des programmes particuliers de vérification de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité afin de remplir son mandat.

15.209 Le groupe de la Vérification interne devrait utiliser davantage des auxiliaires de vérification informatisés et des méthodes d'analyse quantitative dans toutes les phases de la vérification interne.

15.210 Dans ses programmes et ses procédés de vérification, la Vérification interne devrait mettre davantage l'accent sur la surveillance des systèmes de contrôle utilisés par les directions opérationnelles afin d'assurer, d'une façon adéquate, que l'abus et la fraude des systèmes seront décelés.

Sommaire des recommandations et commentaires du Ministère

INFORMATION SUR LA PERFORMANCE ET L'IMPUTABILITÉ

Rapport au Parlement de l'information sur la performance

Recommandation

15.64La Direction devrait effectuer des analyses et des sondages en

vue de déterminer la meilleure méthode pour obtenir les renseignements nécessaires afin de démontrer la mesure dans laquelle elle réalise son objectif, c'est-à-dire la juste perception des droits et des taxes d'accise. Elle devrait faire rapport de ce genre de renseignements au Parlement.

Commentaire du Ministère

Le Ministère examine actuellement la possibilité d'élaborer des techniques d'établissement de prévisions qui fourniraient des données fiables aux fins de la comparaison des taxes perçues et des taxes à percevoir en vertu des dispositions législatives.

Information sur la performance de la direction de l'Accise

Recommandation

15.78La Direction devrait s'assurer que les gestionnaires disposent de renseignements suffisants pour juger comment le fait de déplacer l'accent sur divers éléments de la vérification agit sur l'efficience et l'efficacité des vérifications, afin qu'ils puissent prendre rapidement des mesures correctives s'il y a lieu.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandation

15.79La Direction devrait augmenter ses renseignements sur la performance en établissant des procédés visant à évaluer la mesure dans laquelle ses vérifications atteignent le degré voulu de fiabilité et d'uniformité. En outre, la Direction devrait revoir son utilisation de normes historiques dans son système de mesure de la performance.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Il faudra établir des critères aux fins d'une évaluation de la qualité qui soit plus détaillée que l'évaluation effectuée actuellement, avant qu'une telle mesure puisse être intégrée dans le système d'information sur la performance. Dans le cadre d'un projet en cours de réalisation, le Ministère étudie les normes actuelles et examine la possibilité d'élaborer de nouvelles normes de travail.

CONTRÔLES DU SYSTÈME DE RECETTES DE L'ACCISE

Identification des contribuables éventuels

Recommandation

15.87La Direction devrait évaluer la mesure dans laquelle les pratiques actuelles utilisées pour identifier les contribuables qui

devraient avoir une licence ou qui devraient payer des taxes réalisent vraiment cet objectif. La Direction devrait soit modifier ces pratiques s'il y a lieu, soit apporter des changements dans les dispositions législatives, si nécessaire.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Une étude sur ce sujet est en cours.

Recommandation

15.88La Direction devrait analyser les répercussions précises que son accès limité aux dossiers des contribuables a eues sur le coût et l'efficacité de l'application des règlements d'octroi des licences et devrait chercher à apporter des changements à ses dispositions d'accès s'il y a lieu.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère analysera les répercussions et recommandera les changements qui s'imposent.

Vérifications des contribuables

Recommandation

15.95Durant la révision en cours du système de sélection de vérification, la direction de l'Accise devrait mettre l'accent sur l'établissement de procédés de mesure permettant de juger l'efficacité du système. Elle devrait également souligner l'identification d'autres facteurs qui pourraient servir à prédire la nécessité de vérifier certains contribuables. La Direction devrait en outre établir de nouvelles lignes directrices pour qu'il y ait dans les régions des procédés de sélection uniformes qui correspondent aux besoins de la Direction et pour que le personnel régional comprenne les facteurs dont tient compte la partie informatisée du système de sélection.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère tiendra compte de ces points dans sa révision en cours.

Recommandation

15.102La Direction devrait établir des critères servant à évaluer la fiabilité et l'efficience des nouvelles pratiques de vérification au moment où elles sont élaborées et s'assurer que de telles évaluations soient effectuées.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandation

15.108La Direction devrait réévaluer la nature et le degré des directives qui devraient être données par écrit au personnel sur place afin qu'il dispose des renseignements nécessaires pour fins de consultation.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandation

15.115La Direction, au lieu d'insister sur la surveillance des fonctions administratives, devrait insister sur la participation aux aspects professionnels des vérifications des contribuables.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère a, à cet effet, exécuté des travaux préliminaires; il doit cependant consacrer encore plus d'efforts à cette question.

Recommandation

15.116La Direction devrait obliger les surveillants à rendre compte du contenu des dossiers de la vérification et de la qualité du travail effectué par le personnel sur place en contrôlant la participation des surveillants à tous les aspects des vérifications des contribuables et en s'assurant que cette participation constitue un élément critique de l'évaluation des surveillants.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée.

15.123La Direction devrait établir des points de repère sur lesquels elle baserait ses examens du contrôle de la qualité et devrait mettre au point des systèmes de rapports qui tiennent Compte de l'importance de cette fonction. Les résultats du contrôle de la qualité devraient être officiellement incorporés aux rapports d'information sur la performance.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Les points de repère établis dans le passé se sont révélés insuffisamment détaillés. Le Ministère élabore actuellement des systèmes de rapports.

Activités de remboursement

Recommandations

15.136La Direction devrait évaluer l'efficacité de ses procédés de

vérification des demandes de remboursement en même temps qu'elle évalue ceux qui ont trait aux vérifications régulières des contribuables. La Direction devrait s'assurer que ses procédés sont appliqués et interprétés d'une façon uniforme dans tout le Canada. Pour ce qui est du système de remboursement de la taxe sur l'essence, la Direction devrait:

-mettre sur pied le plus tôt possible un accord de travail afin de partager adéquatement les responsabilités entre la direction de l'Accise et le ministère du Revenu national-Impôt; et

-revoir l'efficience et l'efficacité des contrôles du système afin de les rendre compatibles avec le degré élevé de risques que comporte celui-ci.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandation acceptée. Le Ministère discute actuellement d'un projet d'accord de travail avec l'Impôt.

Recommandation acceptée. Le Ministère a entrepris une étude approfondie de l'ensemble du système de surveillance interne et met actuellement en oeuvre ou améliore, étape par étape, les contrôles nécessaires.

Perception

Recommandation

15.140La Direction devrait s'assurer qu'elle fournit des conseils aux régions dans l'établissement des priorités pour la perception et devrait s'assurer que ces priorités soient respectées.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère étudiera cette question par l'intermédiaire de son processus de surveillance et élaborera les lignes directrices nécessaires conformément aux recommandations reçues.

GESTION DU COÛT AFFECTANT LA PAYE

Planification de la main-d'oeuvre

Recommandations

15.149Le Ministère devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer son processus de planification dela main- d'oeuvre:

-en s'assurant par un examen critique que les plans de travail sont complets;

-en indiquant les manques de compétence des personnes et des groupes et en déterminant des plans de carrière pour que le Ministère puisse combler ses besoins en personnel;

-en reliant la planification de la main-d'oeuvre à la planification opérationnelle et financière; et

-en s'assurant que les besoins en main-d'oeuvre sont fondés sur des renseignements complets et fiables quant à la performance.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandation acceptée. Les plans exigent l'étude continuelle de l'état actuel et prévu de la main-d'oeuvre des directions, la conduite d'études précises sur la population et la détermination des répercussions, des changements apportés aux programmes et aux dispositions législatives sur les ressources humaines. Ces renseignements seront intégrés dans le processus de planification de la main-d'oeuvre et constitueront le moyen principal de déterminer les manques de compétence des personnes et des groupes. Le Ministère exécute actuellement des travaux préliminaires en vue d'élaborer des plans de carrière qui facilitent la prise de décision à ce sujet et le perfectionnement du personnel dans le cadre des besoins organisationnels.

Recommandation acceptée. Le Ministère inclura dans ses directives de planification ministérielle de 1979 des lignes directrices concernant la planification de la main-d'oeuvre afin d'aider les directions à déterminer et à planifier leurs besoins en main d'oeuvre dans le cadre de la planification opérationnelle et financière pour l'exercice 1980-1981.

Recommandation acceptée. Le Ministère continuera d'accorder une grande priorité à l'élaboration de systèmes de mesure de la performance. La mesure du bon fonctionnement de ces systèmes sera déterminée par l'aide apportée au processus de planification des ressources humaines.

Formation et perfectionnement

Recommandation

15.154Le Ministère devrait étudier la mesure dans laquelle le système d'évaluation du rendement reconnaît de façon fiable les besoins individuels de formation afin que le Ministère retire le maximum de bénéfices de ses programmes de formation.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Les besoins individuels en formation, déterminés au moyen du système d'évaluation du rendement, sont groupés par direction pour ce qui est des besoins des employés des régions et

de l'administration centrale, et sont intégrés dans les programmes de formation et de perfectionnement de chaque direction. L'utilisation des évaluations du rendement pour déterminer les besoins individuels en formation est un aspect de l'étude actuelle du système d'évaluation du rendement.

Recommandation

15.161Le Ministère devrait veiller à ce que son système de rapports concernant la formation renferme des analyses des écarts.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Un système de rapports trimestriels, étayé de rapports périodiques présentés au Comité de gestion, mettra l'accent sur l'analyse des écarts.

Recommandation

15.162Le Ministère devrait revoir et améliorer la méthode qu'il utilise pour évaluer l'efficacité de la formation.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Des gestionnaires et le Collège des Douanes et de l'Accise étudient et analysent continuellement les besoins en formation, établissant comme principe de base que la formation est la meilleure façon de régler les problèmes opérationnels. Le Ministère conçoit actuellement des instruments d'évaluation simplifiés qui devraient réduire le fardeau de travail des gestionnaires devant faire rapport.

Systèmes d'information sur les ressources humaines

Recommandation

15.172Dans le cadre de son étude courante des systèmes d'information de gestion, le Ministère devrait insister sur l'importance d'éliminer les systèmes qui font double emploi et de s'assurer que les systèmes centraux soient conformes aux besoins régionaux.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère continuera à mettre l'accent sur l'élimination des systèmes qui font double emploi et s'assurera que les systèmes mis sur pied le seront d'une manière intégrée.

ACTIVITÉS D'ADMINISTRATION RELIÉES À LA TAXE

Pratiques de péréquation

Recommandation

15.185La Direction devrait s'assurer d'élaborer et de rédiger des

pratiques complètes concernant les sondages nationaux.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère étudiera ces pratiques pour s'assurer qu'elles sont bien établies et bien consignées.

Recommandation

15.186La Direction devrait s'assurer que les rapports de contrôle de la qualité se fondent sur des critères adéquats permettant une analyse de la fiabilité et de l'uniformité des décisions et des interprétations dans tout le Canada.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère veillera à ce que des critères satisfaisants soient établis aux fins du contrôle de la qualité.

Recommandation

15.187La Direction devrait, tout en tenant compte des nombreuses études préalables et de nos recommandations, continuer à rechercher des modifications législatives afin de faire sanctionner sa pratique de déterminer une valeur conceptuelle pour certaines marchandises et afin de mettre à la disposition de tous les contribuables des procédures d'appel adéquates.

Commentaire du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère continuera à rechercher, dans le cadre de ses pouvoirs, des modifications législatives en vue de faire sanctionner son système de calcul des valeurs aux fins de la taxe de vente, et d'assurer des procédures d'appel adéquates.

VÉRIFICATION INTERNE

Recommandation

15.207Le Ministère devrait s'efforcer davantage de, déterminer les disciplines nécessaires pour la vérification des secteurs de contrôle de gestion. Il devrait déterminer si le personnel nécessaire est disponible au sein de la Vérification interne et, s'il ne l'est pas, il devrait l'obtenir.

Commentaire du Ministère

Le Ministère continuera à déployer des efforts, pour déterminer les disciplines nécessaires à l'exécution efficace du mandat de la Vérification interne et prendra les mesures qui s'imposent en ce qui concerne les ressources.

Recommandation

15.208Le groupe de la Vérification interne devrait préparer et exécuter des programmes particuliers de vérification de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité afin de remplir son mandat.

Commentaire du Ministère

Le Ministère continuera, conformément à son plan actuel, à élaborer des programmes de vérification qui porteront sur des questions d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Recommandation

15.209Le groupe de la Vérification interne devrait utiliser davantage des auxiliaires de vérification informatisés et des méthodes d'analyse quantitative dans toutes les phases de la vérification interne.

Commentaire du Ministère

Le Ministère déterminera des applications appropriées du matériel informatique et des méthodes d'analyse quantitative conformément à ses plans actuels, en vue d'accroître ses efforts consacrés à la vérification.

Recommandation

15.210Dans ses programmes et ses procédés de vérification, la Vérification interne devrait mettre davantage l'accent sur la surveillance des systèmes de contrôle utilisés par les directions opérationnelles afin d'assurer, d'une façon adéquate, que l'abus et la fraude des systèmes seront décelés.

Commentaire du Ministère

Au cours de l'élaboration de ses programmes et de ses procédés, le Ministère mettra davantage l'accent sur les systèmes de contrôle utilisés par les directions opérationnelles pouvant déceler la fraude et l'abus.

16

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	16.1	495
Le Ministère		
Objectifs	16.5	496
Structure	16.6	497
Portée de la vérification	16.7	497
Vérifications des systèmes	16.10	499
Vérifications des projets d'immobilisations	16.18	501
Sommaire des observations découlant de la vérification	16.21	502
Rôle et objectifs du Ministère	16.27	503
Planification des opérations	16.36	505
Logement - acquisition de locaux	16.38	505
Logement - fonctionnement et entretien	16.56	509
Travaux maritimes	16.60	511
Voirie	16.61	511
Contrôle et rapports		
Logement - acquisition de locaux	16.69	512
Logement - fonctionnement et entretien	16.77	516
Travaux maritimes	16.82	517
Voirie	16.83	518
Gestion du coût affectant la paye	16.84	518
Planification de la main-d'oeuvre	16.85	518
Formation et perfectionnement	16.88	519
Systèmes d'information sur les ressources humaines	16.89	519
Système d'information de gestion	16.92	519
Vérification interne	16.97	521
Rapports au Parlement	16.100	522
Sommaire des recommandations et commentaires du Ministère		523
Pièces		
16.1 Ministère des Travaux publics Organigramme sommaire		498
16.2 Ministère des Travaux publics - Analyse du coût des projets d'immobilisations étudiés		515

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

16.1 Ce chapitre renferme les principales constatations et recommandations découlant de notre vérification intégrée du ministère des Travaux publics (MTP).

16.2 Le Ministère fournit des locaux et les services immobiliers connexes aux ministères et aux organismes du gouvernement, bien que certains d'entre eux fournissent à l'occasion leurs propres locaux. Ces services comprennent la construction d'immeubles, l'achat et la cession de terrains et d'autres biens immobiliers, la location de locaux et l'entretien, l'amélioration et l'exploitation des biens détenus ou loués par le gouvernement du Canada. En outre, le Ministère assure aux ministères et aux organismes du gouvernement, à leur demande, des services de gestion en construction et techniques pour la réalisation de projets d'immobilisations. Le Ministère est également chargé d'aménager des installations maritimes, des routes, des ponts et des services d'utilité publique prévus par d'autres programmes du gouvernement fédéral.

16.3 Pour exécuter notre vérification, nous avons adopté une méthode de systèmes qui consistait à consigner et à évaluer les systèmes de rapports et de contrôle du Ministère. Cette méthode avait pour but de nous aider à mieux comprendre les activités du Ministère et à déterminer si les systèmes fonctionnaient efficacement. Nous avons alors utilisé les renseignements obtenus au cours de l'évaluation des systèmes pour examiner plusieurs projets.

16.4 Nous avons, au cours de la vérification, essayer de déterminer si le Ministère s'acquittait de ses responsabilités et menait ses activités avec un souci d'économie et d'efficience et si des procédés satisfaisants avaient été élaborés en vue de mesurer et de faire rapport sur l'efficacité des programmes. Nous avons concentré nos efforts sur les systèmes qu'utilise la direction pour contrôler le déroulement des activités du Ministère et pour en évaluer l'économie, l'efficience et 1'efficacité. Nous avons prêté une attention toute particulière à l'interdépendance de ces systèmes.

Objectifs

16.5 Le ministère des Travaux publics a mis sur pied six programmes. Voici les objectifs de ces programmes, qui sont tirés du Budget des dépenses:

	Prévisions 1978-1979 (en milliers de dollars)	Années-personnes autorisées
Administration (un crédit et deux postes statutaires)		

Assurer la direction centrale de la politique et fournir des services centraux de soutien administratif pour tous les programmes du Ministère	35,621	1,396
Services professionnels et techniques (un crédit et un poste statutaire)		
Assurer les services professionnels et techniques nécessaires à l'exécution des programmes du ministère des Travaux publics et d'autres ministères et organismes dans les domaines de la construction et de la prévention des incendies	42,536	1,234
Logement (deux crédits et un poste statutaire)		
Loger, le plus économiquement possible, les ministères et organismes fédéraux dans des locaux conformes aux normes approuvées de quantité, de qualité et d'efficacité	709,471	6,043
Travaux maritimes (deux crédits et deux postes statutaires)		
Aménager et entretenir, le plus économiquement possible, les installations maritimes qu'exigent les programmes fédéraux mis en oeuvre pour le développement et le soutien de l'industrie et pour la régularisation des niveaux d'eau	57,479	505
Voirie et autres travaux de génie (deux crédits et un poste statutaire)		
Aménager et entretenir, le plus économiquement possible, les routes, ponts et services d'utilité publique qu'exigent les programmes du gouvernement fédéral	38,846	91
Gestion et aménagement fonciers (deux crédits et un poste statutaire)		
Gérer et aménager les biens-fonds fédéraux de manière à réaliser de plus vastes objectifs en matière sociale, économique et écologique tout en sauvegardant l'efficacité des services gouvernementaux	16,112	194
	900,065	9,463

Outre ce qui précède, le MTP a reçu une somme d'environ $260 millions d'autres ministères fédéraux. Cinq cent quatre années-personnes étaient également imputables à d'autres ministères.

Structure

16.6 Un organigramme sommaire du Ministère est exposé à la pièce 16.1. Le Ministère est divisé en six régions en plus de l'administration centrale. Chaque région, en vertu de directives fonctionnelles provenant de l'administration centrale, est structurée de façon à assurer des services professionnels et techniques ainsi que des locaux et les services immobiliers connexes. Chaque région est responsable de tous les programmes, mais la structure organisationnelle n'est pas modifiée en fonction des divers programmes.

Pièce 16.1 non disponible (Voir Rapport annuel)

Portée de la vérification

16.7 Notre vérification intégrée était fondée sur l'examen des systèmes ministériels en place et de leur interdépendance. Nous avons utilisé cette méthode en vue d'en arriver à une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des systèmes de planification, de contrôle et de rapports du Ministère et afin de:

-déterminer les rôles principaux et les liens au sein du Ministère; et

-déterminer et évaluer ses systèmes de gestion de la planification, du contrôle et des rapports.

16.8 Après avoir consigné et évalué ces systèmes, nous avons utilisé les renseignements obtenus au cours de l'évaluation des systèmes pour effectuer l'examen détaillé de plusieurs projets d'immobilisations.

16.9 Les vérifications de ces projets avaient pour but:

-de vérifier si les systèmes et les procédés fonctionnaient comme prévu;

-d'évaluer l'importance des lacunes des systèmes; et

-de démontrer les répercussions des lacunes graves.

Vérifications des systèmes

16.10 Les paragraphes qui suivent décrivent brièvement les vérifications des systèmes que nous avons effectuées.

16.11 Rôle et objectifs du Ministère. Afin de déterminer le rôle du Ministère et d'en obtenir une idée précise, nous nous sommes posés les questions suivantes:

-Comment le Ministère perçoit-il son rôle?

-Où et comment sont définis les objectifs du Ministère?

-Les objectifs sont-ils définis de manière à constituer le fondement des mesures de l'efficacité?

16.12 Planification des opérations. Au cours de notre étude des objectifs et de la planification des opérations du Ministère, nous avons examiné le Budget des dépenses du point de vue de son utilité pour le Parlement à titre de base pour l'approbation des dépenses du Ministère pour l'année à venir. Nous nous sommes posés les questions suivantes:

-Existe-t-il un plan des opérations et le Budget des dépenses est-il fondé sur celui-ci?

-Les renseignements figurant dans le Budget des dépenses sont-ils présentés de la façon la plus appropriée afin de permettre au Parlement de les utiliser pour l'approbation des dépenses proposées?

16.13 La vérification de la planification des opérations a été menée à l'administration centrale et dans les régions. Nous avons étudié les méthodes et les procédés qu'a utilisés le Ministère pour déterminer ses prévisions de dépenses. Voici certaines questions que nous nous sommes posés:

-Les plans d'opérations sont-ils fondés sur les besoins des clients?

-Comment les priorités sont-elles déterminées?

-Les répercussions futures des hypothèses et des plans sont-elles, au préalable, clairement analysées et consignées?

-Les renseignements à l'appui sont-ils disponibles, sûrs et utilisés de façon appropriée?

-Les répercussions de changements possibles dans des secteurs comme la situation économique et les priorités du gouvernement ont-elles été analysées et des plans de rechange appropriés ont-ils été élaborés?

16.14 Contrôle des opérations. Nous avons étudié les systèmes de contrôle des opérations du Ministère sur une base centrale et régionale. Notre vérification répondait aux questions suivantes:

-Dans quelle mesure les systèmes de contrôle appuient-ils les décisions de fonctionnement relatives à l'acquisition et à l'utilisation des ressources, à l'établissement des budgets, à la gestion financière et à la réalisation des objectifs du Ministère?

-Des normes d'opérations sont-elles en vigueur?

-Des rapports appropriés sur la performance sont-ils incorporés aux systèmes de contrôle?

16.15 Gestion du coût affectant la paye. Notre vérification de la gestion du coût affectant la paye avait pour but de déterminer la mesure dans laquelle les contrôles de gestion sur la planification de la main-d'oeuvre, la formation et le perfectionnement des employés et les systèmes d'information sur les ressources humaines se révélaient satisfaisants et la mesure dans laquelle ces processus étaient incorporés au processus de planification des opérations et au processus budgétaire en vue de répondre aux besoins de la direction.

16.16 Vérification interne. Nous avons étudié le Groupe de la vérification de la gestion du Ministère en vue de déterminer si nous pouvions nous fier à son travail car cela pourrait modifier sensiblement la portée de notre vérification.

16.17 Traitement électronique des données. Au cours de notre étude du traitement électronique des données (TED), nous avons établi que la plupart des rapports produits n'étaient pas utilisés par les gestionnaires opérationnels pour fins de contrôle et d'évaluation. Parce que l'informatique ne jouait pas un rôle important dans les contrôles exercés par la gestion, nous n'avons pas examiné l'organisation et le contrôle du traitement électronique des données au Ministère. Au cours de notre vérification de la planification des opérations, nous avons étudié la nécessité d'avoir de meilleurs rapports de gestion.

Vérifications des projets d'immobilisations

16.18 La deuxième étape de notre travail visait des vérifications de projets particuliers en vue d'appuyer et d'illustrer les observations formulées au cours de la vérification des systèmes et de mesurer les répercussions des faiblesses des systèmes.

16.19 Nous avons choisi les grands projets d'immobilisations polyvalents suivants:

-240, rue Sparks (Immeuble C.D. Howe): ce projet entrepris dans le centre-ville d'Ottawa est depuis peu terminé et représente une nouvelle méthode d'acquisition pour le Ministère.

-Phases I, II et III de Place du Portage: ce complexe d'immeubles situé à Hull a été choisi parce qu'il a été construit en plusieurs étapes. La Phase I a été terminée en 1972 et la Phase III l'est depuis peu. Nous nous attendions donc à constater que l'expérience de fonctionnement acquise au cours des premières phases ait servi à évaluer la validité des prévisions initiales et à réaliser des économies dans la conception des dernières phases.

-Complexe Guy Favreau: ce projet entrepris à Montréal a été choisi parce qu'il est au stade final de la planification et que le principe même du projet a été grandement modifié depuis la mise sur pied de ce dernier.

-Immeuble du gouvernement du Canada - Toronto (North York):

l'immeuble a été choisi pour servir d'exemple de projet d'importance moyenne, entrepris à l'extérieur de la région de la Capitale nationale en vue de répondre aux besoins en locaux de plusieurs ministères du gouvernement.

-Immeuble du gouvernement du Canada - Barrie: un exemple de projet de moindre importance à l'extérieur de la région de la Capitale nationale.

-Immeuble du gouvernement du Canada - Calgary: un projet d'importance moyenne dans une autre région.

-Rénovation - Guysborough, Nouvelle-Écosse: un exemple de projet de rénovation à l'extérieur de la région de la Capitale nationale.

16.20 En outre, des projets particuliers découlant du Programme des travaux maritimes et du Programme de la voirie et autres travaux de génie ont été étudiés.

Sommaire des observations découlant de la vérification

16.21 Notre étude du ministère des Travaux publics a principalement porté sur les systèmes qu'utilise la gestion pour planifier, évaluer, contrôler et faire rapport sur les activités du Ministère qui ont pour objet de fournir des locaux et d'autres services au gouvernement.

16.22 Nous avons constaté que, bien que le principal objectif du Ministère soit de fournir des locaux, comme l'indique le Budget des dépenses, des projets ont été entrepris en vue de répondre à d'autres exigences. Selon le Ministère, ces exigences supplémentaires ont été imposées par la politique du gouvernement.

16.23 Nous avons noté qu'un bon nombre des systèmes actuels du Ministère étaient bien conçus. Ces systèmes devraient, toutefois, être intégrés et liés à une base de données sûre afin de pouvoir, après quelques autres améliorations, constituer le noyau d'un processus global de contrôle et d'évaluation.

16.24 Voici les plus importantes lacunes qui existaient:

-Le Ministère n'avait aucun processus sûr de planification des opérations parce qu'il n'avait pas établi de normes opérationnelles d'ensemble en vue de convertir les besoins en locaux et les autres besoins des clients en exigence de ressources.

-Parce qu'il n'existait aucun plan d'opérations sûr, le budget n'était pas fondé sur les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des clients.

-Le système de la gestion du coût affectant la paye n'était pas coordonné avec des besoins opérationnels du Ministère.

-Le système de comptabilité ne servait qu'à contrôler les mouvements

de la trésorerie au sein des affectations. Il n'y avait aucun système de comptabilité de prix de revient fournissant des données aux fins de l'analyse des placements, de l'analyse des coûts basés sur la durée de vie utile, de la supervision et du contrôle, ainsi que l'évaluation de l'efficience ou de la mesure de la performance.

16.25 Il importe de souligner que si des améliorations doivent être apportées, le Ministère devra mettre sur pied un programme d'ensemble, bien planifié, en vue d'effectuer les changements nécessaires. Le Ministère a reconnu l'existence des lacunes mentionnées dans ce Rapport et était à concevoir des plans d'action afin de les éliminer.

16.26 Chaque secteur étudié au cours de notre vérification a été traité à fond dans une série de rapports soumis au Ministère. Les principaux résultats de notre vérification suivent.

Rôle et objectifs du Ministère

16.27 Comme l'indique le Budget des dépenses, le ministère des Travaux publics joue principalement un rôle de fournisseur de services, sauf en ce qui a trait aux domaines de la gestion et de l'aménagement fonciers. L'objectif du Programme de gestion et d'aménagement fonciers et autres objectifs ont servi à appuyer des demandes de fonds supplémentaires. Le Ministère a décrit ces autres objectifs comme étant des besoins imposés par la politique du gouvernement ou par des pratiques reconnues. De tels objectifs ont figuré dans les documents internes du Ministère et dans les présentations au Conseil du Trésor et celles faites à plusieurs commissions et groupes de travail, y compris le Comité permanent du Sénat sur les finances nationales.

16.28 Ces documents portent sur des questions telles que le besoin de donner une image appropriée du gouvernement fédéral, la rénovation urbaine, la stabilisation de l'industrie immobilière et de l'industrie du bâtiment, la stimulation de l'économie régionale, la politique relative au patrimoine et la promotion de l'unité nationale. Le Ministère estime que ces objectifs entrent dans le cadre du Programme de gestion et d'aménagement fonciers ou répondent aux besoins énoncés dans les documents du Cabinet et autres documents relatifs aux programmes du gouvernement. Notre examen de neuf projets d'immobilisation pour le logement a révélé que ces objectifs n'avaient pas été définis aussi précisément qu'ils auraient dû l'être. Par exemple, une des conditions de la demande de financement présentée au Conseil du Trésor pour l'immeuble sis au 240 Sparks était la "présence fédérale". Toutefois, cette expression n'était pas bien définie et les coûts spécifiques attribuables à la "présence fédérale" n'étaient pas identifiés.

16.29 Par suite de ce manque de clarté et de précision, le Parlement reçoit des renseignements qui peuvent être incomplets et qui n'indiquent pas entièrement la variété de résultats que l'on pourrait attendre de l'utilisation des fonds ainsi affectés. Par exemple, le Budget des dépenses précise que le Programme du logement a pour objet

de loger les ministères et organismes fédéraux dans des locaux. Il est donc peu probable que les membres du Parlement se rendent compte qu'une partie des fonds affectés à cette fin ne servira pas à loger les services du gouvernement dans des locaux, mais pour d'autres choses comme par exemple, l'acquisition des terrains pour le Carrefour Rideau, un projet de développement commercial proposé pour la rue Rideau à Ottawa.

16.30 Le Ministère a également utilisé des fonds du Programme du logement pour des objectifs autres que celui de loger les services du gouvernement, notamment pour administrer Goose Bay au Labrador, une agglomération qui comprend diverses installations commerciales et résidentielles. Aucun local n'est réservé au gouvernement fédéral, sauf pour ce qui est d'environ 100 membres des Forces armées canadiennes et de quelque 400 employés d'autres ministères du gouvernement. Quatre cents employés du MTP exploitent ces installations. Il conviendrait mieux d'imputer les frais d'administration de cette agglomération au Programme de gestion et d'aménagement fonciers.

16.31 Notre étude du Programme des travaux maritimes a révélé que les responsabilités du MTP en ce qui a trait aux installations maritimes entraient en conflit avec le rôle d'autres ministères chargés de la planification, de l'acquisition et de l'exploitation des ports, des quais et d'autres installations maritimes. Le Ministère est chargé de financer l'acquisition et l'entretien de ces installations. Cependant, d'autres ministères, notamment le ministère des Transports et le ministère de l'Expansion économique régionale, sont cependant chargés de la planification du macro-transport.

16.32 Grâce aux crédits relatifs aux dépenses en capital et aux dépenses de fonctionnement, le Programme de la voirie et autres travaux de génie a pour objet d'entreprendre, de justifier, de financer et de gérer le réseau routier du Nord-Ouest (les routes de l'Alaska et de Haines), la route Transcanadienne à travers les parcs nationaux et certains ponts interprovinciaux et internationaux.

16.33 Les gestionnaires supérieurs du Ministère ont reconnu le besoin de clarifier son rôle dans le domaine des travaux maritimes et de la voirie et estiment que le Ministère ne devrait pas assumer la responsabilité de financer soit le programme des travaux maritimes, soit le programme de la voirie et autres travaux de génie.

16.34 En résumé, nous avons constaté les faits suivants:

-Le rôle et les objectifs qui sont énoncés clairement dans le Budget des dépenses ont été sanctionnés par le Parlement qui a approuvé les fonds destinés à ces fins; cependant, le Ministère ne s'est pas limité à ce rôle et à ces objectifs.

-Dans ses présentations au Conseil du Trésor, le Ministère a utilisé des objectifs et des sous-objectifs autres que ceux qui sont exposés dans les lois ou dans le Budget des dépenses. Par conséquent, le Parlement n'a pas été informé des divers résultats que l'on pourrait

s'attendre de l'utilisation des fonds ainsi affectés.

-Pour ce qui est du Programme des travaux maritimes et du Programme de la voirie et autres travaux de génie, le MTP joue un rôle de financement de programmes qui ne correspond pas aux principes internes du rôle du Ministère. Cette incohérence confond son rôle avec celui d'autres organismes fédéraux.

16.35 Le rôle du ministère des Travaux publics et les objectifs de ses programmes devraient être clarifiés, approuvés par les organismes centraux, puis communiqués à tous les gestionnaires du Ministère afin que les activités ministérielles dont ils sont chargés soient orientées vers le rôle que le Ministère doit jouer et les objectifs qu'il doit atteindre.

Planification des opérations

16.36 Nous avons étudié, en détail, le processus budgétaire utilisé par le Ministère au cours du cycle budgétaire de 1978-1979. Dans l'exposé suivant, portant sur le processus budgétaire, la planification et le contrôle sont traités séparément.

16.37 Les principaux secteurs opérationnels du Ministère que nous avons examinés aux fins de notre étude de la planification des opérations sont les suivants:

-logement - acquisition de locaux,

-logement - fonctionnement et entretien,

-travaux maritimes, et

-voirie.

Logement - acquisition de locaux

16.38 Comme l'indique le Budget des dépenses, le Programme de logement du Ministère des Travaux publics a pour but de "loger, le plus économiquement possible, les ministères et organismes fédéraux dans des locaux conformes aux normes approuvées de quantité, de qualité et d'efficacité". Les facteurs-clés de la demande de locaux sont la création de ministères, leur grandeur, leur organisation, les modifications de programmes et la situation des unités de fonctionnement. Le ministère des Travaux publics n'a aucune influence sur ces facteurs, n'a pas été en mesure de les prévoir et, de ce fait, peut être désavantagé dans la planification de ses activités.

16.39 Nous avons étudié chaque particularité principale énoncée dans le Budget des dépenses - quantité, qualité, efficience et économie - en vue de déterminer si les systèmes que le Ministère a utilisés pour planifier l'acquisition de locaux étaient satisfaisants aux fins de la réalisation de l'objectif établi. Nous avons constaté que le Système de planification et de contrôle et le Système de réalisation des projets étaient en mesure d'aider à améliorer la

quantité, l'efficience et l'économie; nous n'avons cependant trouvé aucune preuve que la définition de normes approuvées de qualité a été décidée.

16.40 Le Ministère utilise deux systèmes principaux pour planifier l'acquisition de locaux. Le Système de planification et de contrôle sert à planifier les besoins de ressources internes du Ministère en fonction de la charge de travail prévue relativement au projet. Les étapes initiales du Système de réalisation des projets servent à la planification et à la justification détaillées des projets d'acquisitions d'immobilisations. Les étapes suivantes servent à la réalisation, au fonctionnement et à la post-évaluation.

16.41 Système de planification et de contrôle. Pour faciliter l'élaboration des prévisions de locaux à acquérir et de ressources nécessaires, le Ministère a, en 1973, commencé à établir un Système informatique intégré de planification et de contrôle (PEC). Le système a été établi afin de faciliter l'élaboration des prévisions de programme et la présentation des renseignements nécessaires pour mesurer et contrôler les opérations.

16.42 Afin de servir de base vraiment efficace aux fins de la planification et de l'élaboration des prévisions du Ministère, le système PEC doit être relié à une importante base de données sur les coûts, les stocks et d'autres données sur le fonctionnement. Cette base de données n'a pas encore été complètement élaborée. Nous avons donc constaté que les données d'entrée n'étaient pas fiables, représentant pour la plupart des moyennes globales tirées des prévisions d'années antérieures. L'exactitude n'a pas été systématiquement vérifiée.

16.43 Notre analyse du cycle budgétaire de 1978-1979 a révélé une planification insuffisante de l'acquisition et de l'attribution de locaux. Le système servant à évaluer la demande de locaux en fonction des tendances historiques de croissance dans la Fonction publique peut entraîner des dépenses importantes pour des locaux beaucoup trop nombreux pour les besoins réels. Par exemple, après avoir effectué une étude des prévisions de programme pour 1978-1979, le Conseil du Trésor a indiqué que (traduction):

L'augmentation de locaux polyvalents (en majorité des bureaux) dépassera de beaucoup l'augmentation des membres de la Fonction publique au cours de la période de 1976-1977 à 1980-1981. Cet excédent résulte du vaste programme de construction et de rachat de baux reflétant le taux élevé d'accroissement dans la Fonction publique, du début jusqu'au milieu des années 1970. Dans la Capitale nationale la situation se redressera d'elle-même d'ici 1980-1981 puisqu'à ce moment là, on reprendra environ 4 millions de pieds carrés d'espace loué maintenant au secteur privé. À l'extérieur de la Capitale nationale, le volume d'espace à bureaux se stabilisera vers 1979-1980, mais à un niveau beaucoup plus élevé que semblerait le justifier l'accroissement général de la Fonction publique. Le volume d'espace loué dans les régions diminuera, mais cette diminution est contre-balancée par l'accroissement du volume de locaux possédés par

la Couronne dans la Capitale nationale.

Le Ministère prend toutes les dispositions possibles, sans toutefois racheter les baux non échus, afin de réduire l'espace loué. Néanmoins, des dépenses d'environ $10 millions seront engagées tous les ans en 1978-1979 et en 1979-1980 pour des locaux qui ne sont pas nécessaires. Cette estimation ne comprend pas les coûts de déménagement de ministères qui veulent réunir leurs bureaux et, de ce fait, résilier les contrats de location qui seraient venus à échéance au cours des quatre prochaines années. Il ne semble pas y avoir de solution moins coûteuse, étant donné que le rachat de baux non échus serait tout aussi coûteux.

16.44 Les dépenses réelles n'étaient pas systématiquement comparées aux plans ou aux budgets aux fins de l'évaluation de la qualité des plans initiaux, et les changements apportés au degré de financement ne pouvaient non plus être reliés aux changements dans les ressources requises pour les projets individuels.

16.45 Le Ministère ne s'est pas entièrement conformé aux exigences prévues par les directives du Conseil du Trésor quant à l'acquisition d'immobilisations. Par exemple, les exigences relatives aux projets d'immobilisations, telles que soumises initialement à l'approbation du Conseil du Trésor, ne faisaient aucunement allusion aux besoins de personnel supplémentaire, aux frais de fonctionnement et d'entretien supplémentaires et aux autres dépenses en capital que pourrait entraîner le projet.

16.46 Il faudrait que le ministère des Travaux publics termine l'élaboration et la mise en application d'un système de planification et de contrôle comprenant les points suivants:

-l'élaboration d'une base de données sur les coûts, sur les stocks, sur le fonctionnement et d'autres données nécessaires au fonctionnement du système et à l'établissement des programmes nécessaires pour relier le système à la base de données; et

-l'élaboration de normes concernant la qualité des données et le fonctionnement du système, normes qui doivent être conformes aux directives du Conseil du Trésor sur la planification d'acquisitions d'immobilisations.

16.47 Système de réalisation des projets. Pour faciliter la planification des projets d'acquisitions d'immobilisations, le Ministère élabore actuellement un Système de réalisation des projets comprenant dix étapes:

1.Identification des problèmes et des chances

2.Faisabilité

3.Définition du projet

4.Conception

5.Documents de travail

6.Adjudication et approvisionnement

7.Construction

8.Délégation

9.Fonctionnement et entretien

10.Post-évaluation

16.48 Du point de vue du principe et des sous-systèmes, le système est approprié; cependant, on ne peut obtenir le plein rendement du système sans des données exactes et pertinentes sur les coûts. En outre, bien que le Ministère dispose d'un excellent Modèle d'analyse des placements immobiliers, nous avons constaté qu'il n'existait aucun processus sûr d'analyse des placements parce que les données d'entrée étaient douteuses.

16.49 Le Ministère nous a indiqué que la décision d'exécuter la plupart des projets d'immobilisations étudiés a été prise à la suite d'une politique ou d'une directive du gouvernement. Du seul point de vue du coût, des solutions plus économiques que celle choisie s'offraient au Ministère pour ce qui est de cinq des neuf projets étudiés. Trois projets n'ont été soumis à aucun processus de définition et d'analyse de l'option.

16.50 Par conséquent, au moment où on a pris la décision de construire, les coûts d'occupation attribuables à un bon nombre de projets étudiés étaient largement supérieurs aux coûts comparables dans le secteur privé. Nous avons calculé des taux de location semblables pour chacun des neuf projets. Ces taux étaient fondés sur les coûts entiers et représentaient le loyer que le Ministère aurait dû exiger en vue de recouvrer les coûts, s'il avait fonctionné sur une base de financement autonome. Nous avons conclu que seuls trois des neuf projets (North York, Barrie et Guysborough) présentaient des taux de location correspondant aux taux de location prévalant sur le marché. Un projet (Guy Favreau) a été exclu de notre analyse parce qu'il était en voie de réalisation.

16.51 Les taux de location des cinq autres projets (les Phases I, II et III de Place du Portage, l'immeuble C.D. Howe et l'immeuble du gouvernement du Canada à Calgary) ne correspondaient pas aux taux de location prévalant sur le marché au moment où l'on a pris la décision de construire.

16.52 Nous avons conclu que, par rapport aux critères d'acquisitions d'immobilisations établis dans le Travail de recherche sur l'analyse du coût efficacité et exposés dans le chapitre 3 du Rapport de 1978, huit des neuf projets étudiés n'ont pas été gérés avec suffisamment d'égard pour l'économie.

16.53 Le ministère des Travaux publics devrait élaborer des normes relatives à l'établissement de données complètes et exactes aux fins du Système de réalisation des projets et devrait veiller à ce que ces normes soient respectées et que le système soit utilisé pour la planification de tous les projets d'acquisitions d'immobilisations.

16.54 Qualité. Même si la qualité est l'un des principaux éléments énoncés dans les objectifs du Programme du logement, le Ministère n'avait pas encore établi des normes relatives aux degrés de qualité pour les immeubles polyvalents. Le Système de réalisation des projets ne comportait aucune ligne directrice quant à l'utilisation et ne précisait aucun niveau de qualité. Il importe d'élaborer ces lignes directrices et ces normes afin de déterminer la qualité appropriée d'un immeuble et de reconnaître et d'évaluer les conséquences financières des divers degrés de qualité des immeubles du gouvernement fédéral.

16.55 Le ministère des Travaux publics devrait élaborer des lignes directrices et des normes de qualité devant servir à la planification des immeubles du gouvernement fédéral.

Logement - fonctionnement et entretien

16.56 Les besoins en ressources aux fins du fonctionnement et de l'entretien des immeubles n'étaient pas fondés sur des facteurs de coût et des normes de performance raisonnablement précis, bien que cet exercice se prête à une telle analyse. La planification dans ce domaine accuse des faiblesses importantes pour les raisons suivantes:

-les prévisions budgétaires étaient basées sur des statistiques globales qui n'étaient pas fiables puisqu'elles réunissaient des immeubles de genres totalement différents dans un portefeuille dont la composition varie selon le temps;

-les données d'entrée utilisées pour les prévisions de programme et le Budget des dépenses n'étaient pas fondées sur une analyse des coûts réels et des coûts prévus pour chaque immeuble; et

-en raison du peu de normes de performance utilisées, le Ministère ne pouvait évaluer entièrement le rendement du fonctionnement ayant trait à ses immeubles, ce qui constitue un élément essentiel des processus de planification et de contrôle.

16.57 Coûts unitaires. En 1978, une étude du "coût unitaire" a été entreprise en vue d'appuyer un système de mesure de la performance proposé pour la Direction de l'administration immobilière. Les coûts unitaires pour un petit nombre d'immeubles ont été calculés. Le nombre d'immeubles en cause a été restreint en partie parce qu'en l'absence d'un système de comptabilité de prix de revient, aucune donnée sur le coût qui soit exacte et pertinente n'était disponible; ces données ont dû être établies manuellement afin de vérifier le bon fonctionnement du système. Habituellement, les prévisions des besoins en ressources aux fins de l'entretien des immeubles sont fondées sur les coûts moyens dans la région en cause (les coûts prévus au budget

de l'année précédente ainsi que l'inflation) plutôt que sur la consolidation de budgets détaillés pour chaque immeuble, établis a la lumière des coûts réels. L'utilisation à tort de modèles historiques est une faiblesse importante. Par exemple:

-un poste extraordinaire de $1 million qui n'était plus nécessaire a été inclus dans les prévisions de programme et a ensuite été éliminé par le Conseil du Trésor;

-en raison principalement des difficultés à prévoir les besoins en locaux et les niveaux de charge de travail qui en découlent, aussi bien qu'à cause des taux unitaires imprécis qui ont été utilisés dans les modèles de planification et de contrôle, le Budget des dépenses principal approuvé pour 1977-1978 dépassait de $68 millions les besoins du Ministère pour le Programme du logement. Cet excédent a été rajusté en créditant $45 millions au compte d'"augmentation des prix", que le MTP déclarait pouvoir justifier dans le Budget supplémentaire. Le reste, c'est-à-dire $23 millions, a été viré à d'autres crédits avec l'approbation du Parlement; et

-pour ce qui est des prévisions de programme et du Budget des dépenses principal pour 1978-1979, le Ministère a de nouveau utilisé des taux inexacts basés sur ceux de l'année précédente plutôt que des taux fondés sur une analyse. Par conséquent, le Ministère croyait qu'il avait reçu environ $28 millions de plus qu'il en avait besoin pour satisfaire à ses exigences réelles de fonctionnement prévues dans le Programme du logement.

16.58 En résumé, le Ministère n'avait effectué aucune analyse importante en vue de mesurer les écarts entre les régions et entre des immeubles semblables dans une même région ou de comparer le rendement obtenu par le Ministère et celui qui est obtenu dans le secteur privé. Bien que des normes aient été élaborées pour certaines activités, par exemple le nettoyage, elles ne l'avaient pas été sur un plan d'ensemble en vue d'appuyer les budgets de fonctionnement dressés pour chaque immeuble. Par conséquent, le Ministère ne possédait aucun moyen sûr lui permettant de savoir si le rendement inadéquat d'années antérieures s'était répété d'une année à l'autre.

16.59 Le ministère des Travaux publics devrait calculer des coûts unitaires pour chaque immeuble, afin qu'ils servent de base à la planification des besoins en ressources aux fins du fonctionnement et de l'entretien des immeubles.

Travaux maritimes

16.60 Le Budget des dépenses indique que l'objectif du Programme des travaux maritimes est le suivant: "aménager et entretenir, le plus économiquement possible, les installations maritimes qu'exigent les programmes fédéraux mis en oeuvre pour le développement et le soutien de l'industrie et pour la régularisation des niveaux d'eau". Nous avons constaté les faits suivants au sujet du programme:

-bien que le Programme des travaux maritimes entreprenne de nouveaux

projets destinés à soutenir les secteurs de l'industrie choisis, le Ministère s'est fié aux analyses faites par le Ministère des Transports plutôt que d'effectuer ses propres analyses économiques; et

-le système de classement des projets en vigueur était fondé sur des facteurs subjectifs plutôt que sur des critères explicites ou sur une analyse économique des besoins.

Voirie

16.61 La planification du Programme de voirie et autres travaux de génie a principalement été fondée sur les fonds disponibles prévus plutôt que sur un plan d'opérations qui aurait précisé les buts et les activités à la lumière des besoins connus. Il faut souligner qu'environ 75 pour cent des dépenses engagées en 1978-1979 dans le Programme du transport routier se rapportaient au projet de la route de l'Alaska.

16.62 Projet de la route de l'Alaska. En 1973, le Conseil du Trésor a accepté une demande du Ministère visant la réfection et le revêtement en dur de 225 milles de la route de l'Alaska à un coût de $43 millions. Par suite de cette autorisation, environ 150 milles ont été remis à neuf et 89 de ces 150 milles ont été pavés. Au cours de la période de cinq ans terminée le 31 mars 1978 le coût total de ces travaux s'est élevé à $50.2 millions.

16.63 Le 12 octobre 1977, le Comité d'examen des projets du Ministère a appuyé une proposition du Programme de la voirie et autres travaux de génie, prévoyant la réfection et le revêtement en dur, sur une période de 20 ans, du reste de la route de l'Alaska, soit à partir du mille 93 jusqu'au mille 1,016, à un coût total approximatif de $450 millions. Avec l'appui du Comité, le Ministère a, le 21 avril 1978, demandé et obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor d'engager des dépenses de $65 millions pour la réfection et le revêtement en dur de certaines parties de la route et pour le remplacement de ponts connexes au cours de la période de cinq ans allant de 1979 à 1984; le projet devait être de nouveau évalué en 1982.

16.64 Notre vérification a révélé que la présentation faite au Conseil du Trésor en 1973 n'indiquait pas les résultats importants découlant de deux analyses coûts-avantages détaillées et exhaustives qui ont été effectuées par des cabinets d'experts-conseils en 1966 et en 1970. Les deux analyses ont démontré que les coûts dépassaient les avantages de la réfection et du revêtement en dur de la route de l'Alaska; seule l'une d'entre elles signalait qu'il serait économique d'effectuer ces travaux sur certaines parties de la route. En outre, la présentation faite au Conseil du Trésor en 1978 ne comprenait aucune analyse coûts avantages convenable ni n'exposait les données à jour des deux études menées antérieurement.

16.65 Aucune des présentations faites au Conseil du Trésor n'était appuyée par une évaluation d'autres modes de transport possibles. Par exemple, les coûts et les avantages du transport routier de la route de l'Alaska n'ont été aucunement comparés aux coûts et aux avantages

du transport aérien, maritime et ferroviaire ou, ce qui importe peut-être le plus ici, à ceux d'autres réseaux routiers possibles. La présentation faite en 1978 ne renfermait aucune évaluation des répercussions que les réseaux routiers concurrentiels pourraient avoir sur l'utilisation de la route de l'Alaska. Par exemple, la route Stewart-Cassiar en Colombie-Britannique a pour objet de donner accès au Yukon, par route pavée à partir de Prince Rupert. En ce qui concerne cette route, les étapes initiales ont été exécutées au moyen de fonds fédéraux versés en vertu d'un accord de partage des coûts conclu entre le ministère des Transports et celui de l'Expansion économique régionale.

16.66 La présentation faite au Conseil du Trésor en 1978 n'indiquait pas le total des frais nécessaires à l'entretien du projet dont la vie utile a été fixée à 20 ans.

16.67 Le Budget des dépenses pour 1978-1979 indique seulement que le "coût total estimatif courant" du réseau routier du Nord-Ouest en Colombie-Britannique et au Yukon s'élève à environ à $145 millions.

16.68 Le Ministère devrait veiller à ce que le projet de la route de l'Alaska soit immédiatement réévalué à partir d'une analyse rationnelle des besoins et des avantages et d'une évaluation appropriée des autres options possibles et des coûts.

Contrôle et rapports

Logement - acquisition de locaux

16.69 Le contrôle exercé sur le programme d'acquisition était inapproprié en raison des faiblesses du processus d'établissement du budget et aussi à cause de:

-la répartition des fonds entre les crédits de fonctionnement du Ministère et, sur le plan interne, entre les affectations et les sous-affectations, rend difficile la compréhension du total des coûts;

-la structure des allocations ne correspondait pas à la structure des activités exposée dans le Budget des dépenses, ni à la délégation des responsabilités de gestion aux fins de la gestion du programme;

-les systèmes de rapports étaient nombreux et incomplets et, bien qu'ils aient été tous basés sur les mêmes données, il n'existait aucune méthode intégrée;

-les données sur le coût étaient incomplètes parce que les dépenses engagées pour les employés professionnels et techniques chargés des activités de surveillance, de la conception et de la construction n'étaient pas comprises dans les coûts des projets en dépit du système détaillé de rapport de temps dont le fonctionnement est assuré par la Direction de la conception et de la construction; et

-les rapports budgétaires visaient à exercer un contrôle sur les mouvements de la trésorerie afin d'éviter que les dépenses excèdent

les fonds disponibles. Les rapports ne faisaient pas la comparaison entre les dépenses réelles et les dépenses prévues et n'expliquaient pas les écarts liés au rendement.

16.70 Augmentation des coûts. Nous avons constaté une augmentation des coûts dans chaque projet d'immobilisations étudié. La pièce 16.2 expose les estimations initiales de chaque projet par rapport aux coûts des projets terminés. Cette pièce indique une augmentation moyenne du coût final de 99 pour cent par rapport aux estimations initiales du projet soumis à l'approbation du Conseil du Trésor. Environ 32 pour cent de cette augmentation est attribuable à l'inclusion de certains postes qu'il n'est pas nécessaire d'inclure dans les présentations au Conseil du Trésor, tel que l'intérêt provisoire et les subventions tenant lieu de taxes. Le Ministère estime qu'en moyenne, 40 pour cent de l'augmentation peut être attribué à l'inflation. Le reste, soit 27 pour cent, représente l'augmentation moyenne du budget de chaque projet, pour des postes tels que les modifications à l'étendue, l'augmentation des coûts du projet et des honoraires connexes, le coût des terrains, les instructions de modification, le coût d'aménagement et ainsi de suite.

16.71 Présentation des renseignements. Nous n'avons relevé aucun projet pour lequel le total des dépenses prévues a été entièrement présenté au Parlement ou au Conseil du Trésor au début de sa réalisation. Les coûts supportés par les organismes du gouvernement autres que le MTP, qui participaient à des projets d'une façon restreinte ou particulière, n'ont pas été soumis. Par exemple, les présentations faites au Conseil du Trésor par le Ministère et concernant le complexe de Place du Portage ne faisaient aucunement allusion à une somme d'environ $60 millions qui a été requise pour la construction de l'immense infrastructure (structures de stationnement, travaux de voirie, structures d'arrêts d'autobus, parc, pont, égouts collecteurs et latéraux et réseaux d'approvisionnement d'eau) devant desservir une population importante. Tous ces coûts ont été financés par le Ministère des Travaux publics, par la Commission de la Capitale nationale et par d'autres ministères du gouvernement fédéral.

16.72 Contée en flèche des coûts des projets. Nous avons constaté que le contrôle budgétaire exercé sur les projets était insuffisant. Le Conseil du Trésor approuvé en novembre 1974, une augmentation de $45 millions au coût prévu de 535 millions, pour la Phase III du projet de Place du Portage; cette augmentation comprenait les frais supplémentaires engagés en raison de changements affectant la portée des projets, le retard qu'accusait ces derniers et l'inflation. Le pourcentage d'inflation soumis par le Ministère était fixé à 30 pour cent par année jusqu'à la date prévue de la fin du projet, en mai 1976. Le taux réel d'inflation calculé par le Ministère pour cette période était moins élevé et ainsi aurait dû entraîner la création d'un surplus non dépensé d'environ $14 millions dans le budget du projet. Une étude des coûts actuels du projet révèle cependant qu'une grande partie de ce surplus sera nécessaire afin d'acquitter les frais supplémentaires du projet.

16.73 Post-évaluation. La dernière étape du Système de

réalisation des projets, la post-évaluation, assure la mesure de la performance. Le fondement de l'évaluation est une comparaison des éléments suivants:

-la performance réelle par rapport à la performance prévue;

-la performance réelle par rapport à la performance moyenne; et

-la performance réelle par rapport aux normes d'évaluation.

16.74 Nous n'avons relevé aucun élément de preuve indiquant qu'une post-évaluation des projets étudiés a été effectuée. Le Ministère a la ferme intention de commencer à effectuer de telles évaluations dans un avenir prochain.

16.75 Le Ministère nous a informés qu'il était actuellement difficile d'utiliser le système parce que les données nécessaires aux fins de la post-évaluation n'étaient pas facilement disponibles. On n'a établi aucune moyenne à l'égard des projets, ou aucune norme d'évaluation. L'établissement de ces normes est un élément essentiel dans le processus d'évaluation de la performance.

16.76 Le ministère des Travaux publics devrait élaborer des normes en vue de les utiliser dans les processus de contrôle et d'évaluation de tous ses projets d'acquisitions d'immobilisations.

Pièce 16.2 non disponible (Voir Rapport annuel)

Logement - fonctionnement et entretien

16.77 Les contrôles budgétaires exercés par le MTP sur le fonctionnement et l'entretien étaient inappropriés à cause des faiblesses décelées dans l'élaboration des budgets de fonctionnement et d'entretien et parce que:

-le système de comptabilité n'accumulait pas les coûts entiers se rapportant à chaque immeuble;

-le Système de gestion financière ne répondait pas aux exigences de fonctionnement établies par les gestionnaires d'immeubles. Cela entraînait par conséquent une multiplication inutile de systèmes spécialisés de comptabilité et de rapports dans les régions, outre le double emploi et le chevauchement du Système de gestion financière du Ministère et du Système de rapports financiers (SRF) du ministère des Approvisionnements et Services. Le MTP exerce un contrôle limité sur le SRF;

-il n'y a pas eu d'élaboration de normes de fonctionnement puisque les systèmes existants de contrôle et de rapports servaient à empêcher les dépenses de dépasser les fonds disponibles plutôt que de fournir des données significatives sur la performance;

-les rapports engendrés par le Système de gestion financière ne venaient pas en temps opportun, n'étaient pas toujours exacts en

raison du grand nombre d'erreurs de codage et souvent, ils n'étaient pas transmis au niveau approprié de la direction; et

-les systèmes de rapports n'utilisaient pas suffisamment le principe de l'exception. Les données soumises ne reliaient pas les dépenses prévues aux dépenses réelles, ce qui aurait permis de déterminer les écarts. En outre, les données étaient en nombre impressionnant et servaient peu aux gestionnaires opérationnels.

16.78 Le Ministère ne tenait aucun dossier approprié comprenant des données historiques sur les dépenses engagées pour chaque immeuble. Un tel dossier devrait indiquer les dépenses de fonctionnement et d'entretien engagées pour chaque immeuble pendant un certain nombre d'années. Voici un exemple de l'inexactitude du système actuel servant à enregistrer les coûts et à en faire rapport; l'étude des dossiers de fonctionnement et d'entretien (Rapport d'immeuble de l'administration immobilière) pour les trois phases du projet de Place du Portage a révélé les frais d'entretien suivants par pied carré:

	1978	1979
Phase I	$3.54	$3.00
Phase II	$0.90	$1.33
Phase III	$1.70	$2.22

Il s'agit d'immeubles polyvalents semblables dont les coût unitaires devraient être à peu près les mêmes.

16.79 Nous avons signalé que le Ministère élabore et met actuellement à l'épreuve un système de mesure de la performance fondé sur les coûts unitaires. Ce système est en mesure de déterminer les lacunes sur une base d'exceptions. Des documents concernant ce système indiquent ce qui suit: (traduction)

Les coûts normalisés devraient constituer un point de référence aux fins de comparaison entre la performance d'un immeuble et les normes connexes et pourraient faciliter l'établissement de prévisions concernant les coûts futurs des nouveaux immeubles. La détermination des immeubles non efficients devrait entraîner l'examen de ceux-ci, des facteurs qui occasionnent des dépenses de fonctionnement élevées et des secteurs où il serait possible de réaliser des économies.

Un autre principe valable est compris dans cette étude: il s'agit d'un rapport final semblable au rapport annuel de l'Association des propriétaires et des administrateurs d'immeubles (APAI). Au moyen de ce rapport, les données sur la performance peuvent être rapidement et facilement transmises aux gestionnaires opérationnels et les immeubles appartenant à la Couronne peuvent être comparés aux immeubles du secteur privé, énumérés dans le rapport de l'APAI.

16.80 Cependant, le Ministère ne disposait d'aucun système de comptabilité de prix de revient permettant de déterminer les coûts unitaires. Sans données pertinentes et exactes sur les coûts, le

Système de mesure de la performance ne peut fonctionner.

16.81 Le ministère des Travaux publics devrait appliquer son système d'évaluation de la performance basé sur les coûts unitaires le plus tôt possible et utiliser ses capacités de faire rapport par exception afin de contrôler les coûts de fonctionnement et d'entretien.

Travaux maritimes

16.82 Voici ce qui est ressorti de notre étude du Programme des travaux maritimes:

-il n'existait aucun système servant à relier l'avancement des travaux aux dépenses financières pour ce qui est des grands travaux d'équipement;

-il n'y avait aucune comparaison des coûts ou des services fournis par rapport aux normes pertinentes;

-les projets terminés n'ont pas fait l'objet d'étude officielle; et

-pour les projets relatifs aux travaux maritimes, les paliers d'autorité étaient imprécis et les responsabilités vagues; il était par conséquent difficile de tenir les gestionnaires responsables de leur performance.

Voirie

16.83 Sans plan d'opérations clairement défini, le Ministère ne pouvait évaluer la performance ou les dépenses en fonction des objectifs et des buts. Il existait une multitude de rapports internes mais aucun d'entre eux ne faisait la comparaison des dépenses réelles et des dépenses prévues aux budgets liés aux buts des opérations. Le montant indiquant les dépenses réelles était inexact puisqu'il ne contenait pas les dépenses de planification ou de conception; celles-ci n'ont pas été imputées au programme, Les années-personnes, relatives aux services professionnels et techniques liés aux projets de voirie n'ont pas été attribuées au Programme de la voirie et autres travaux de génie.

Gestion du coût affectant la paye

16.84 Notre examen de la gestion du coût affectant la paye au Ministère faisait partie d'une étude de ce sujet à l'échelle du gouvernement, elle portait sur les activités du Ministère en ce qui a trait à la planification de la main-d'oeuvre, à la formation et au perfectionnent ainsi qu'à l'élaboration et à l'utilisation des systèmes d'information sur les ressources humaines. Le chapitre 9 traite des résultats de l'étude a travers tout le gouvernement.

Planification de la main-d'oeuvre

16.85 Le ministère des Travaux publics ne connaissait pas avec

assez de précision le nombre de personnes nécessaires afin d'exécuter ses activités d'une façon efficiente et économique. Jusqu'à maintenant, la planification de la main-d'oeuvre a pris constamment de l'ampleur; toute analyse des ressources humaines étant principalement effectuée dans le but de justifier les ressources supplémentaires.

16.86 Les buts organisationnels et les objectifs de fonctionnement n'étaient pas définis. Il était donc impossible d'établir un rapport entre ces derniers et les besoins en ressources humaines. Les objectifs de fonctionnement n'ont pas servi à engendrer les plans de travail ou les analyses des activités nécessaires pour la répartition et l'utilisation du personnel.

16,87 Il existait peu de normes significations pour le contrôle et l'évaluation de la productivité, des activités et de la performance. Bien que le Ministère ait tenté d'utiliser de telles normes dans des domaines précis, celles-ci étaient généralement fondées sur des données inappropriées et n'étaient utilisées qu'à l'appui de demandes de ressources supplémentaires.

Formation et perfectionnement

16.88 Aucune méthode uniforme a été utilisée pour identifier les besoins en formation du personnel du Ministère en général, des groupes et des individus. Le Processus d'évaluation de la performance, élément essentiel aux fins de l'identification des besoins en formation, était inapproprié pour cette fin et était exécuté de façon incohérente. Un examen interne de ce processus a entraîné une révision exhaustive et un nouveau système, processus de gestion de la performance, a été mis en application par le Ministère.

Systèmes d'information sur les ressources humaines

16.89 Malgré les dépenses importantes engagées dans le domaine des systèmes d'information sur les ressources humaines, les rapports produits par les systèmes automatisés étaient incomplets, inexacts et leurs utilisateurs n'y prêtaient pas foi. Les utilisateurs maintenaient des systèmes manuels de soutien.

16.90 Le Ministère devrait améliorer ses procédés de planification de la main-d'oeuvre en élaborant des normes significatives selon lesquels il pourrait utiliser les besoins des clients pour déterminer les besoins de personnel.

16.91 Le Ministère devrait étudier les systèmes actuels d'information sur les ressources humaines pour vérifier s'ils répondent, de la façon la plus économique, aux besoins des utilisateurs.

Système d'information de gestion

16.92 En 1962, le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Rapport Glassco) disait ceci:

"Il s'agit dans le premier cas d'une comptabilité de caisse et, dans le second d'une comptabilité d'exercice, ce qui, dans les bureaux de l'administration, rend malaisée la distinction entre dépenses d'immobilisation et dépenses courantes. Il n'est tenu à peu près aucun compte des dépenses non imputées sur les comptes du ministère lui-même: loyer, entretien, chauffage, nettoyage, eau, électricité, avantages sociaux (retraite, assurance-chômage ou santé, assurance contre les accidents du travail). En outre les services postaux et téléphoniques sont assurés gratuitement et il n'est tenu nul compte de la dépréciation des biens d'équipement pas plus que du taux d'intérêt sur le capital immobilisé ou sur le fonds de roulement. Il n'est pas davantage question des subventions versées en lieu et place des impôts municipaux, pas plus, évidemment, que de l'impôt sur les bénéfices.

Bref, il est à peu près impossible - les exceptions sont rares - d'obtenir un prix de revient intégral qui permettrait de déterminer le rendement des services de l'État. Cependant, de nombreux fonctionnaires sont convaincus que les ministères produisent leurs biens et services a meilleur compte que l'entreprise privée. Ils ne se rendent pas compte que le prix de revient véritable y dépasse de moitié, voire davantage, celui qui leur est fourni par leur comptabilité. Malgré l'absence de données exactes, un meilleur prix de revient sert souvent de prétexte pour "faire" plutôt que "faire"."

Les préoccupations de la Commission sont toujours valables.

16.93 L'une des principales raisons des lacunes présentées par les systèmes du Ministère qui servent à la planification, au contrôle et à la présentation de rapports à la direction demeure l'absence d'un système approprie de comptabilité de prix de revient. En l'absence d'un système de comptabilité de prix de revient, les moyennes, les facteurs, les indices, les normes, etc., utilisés comme données d'entrée dans les divers systèmes, sont douteux parce qu'ils ne sont pas fondés sur des données fiables, sur le coût, mais plutôt sur des jugements subjectifs ou des "années d'expérience". Il n'existe aucune méthode de comparaison interne ou externe en vue de déterminer le bien-fondé de ces données d'entrée et le Ministère ne dispose d'aucun moyen sûr lui permettant de savoir si un rendement inadéquat d'années antérieures ne se répétait pas d'une année à l'autre.

16.94 Si les données d'entrée dans les systèmes sont douteuses, il est probable que les données de sortie le seront tout autant en dépit du haut degré de perfectionnement du processus analytique. De plus, ni le Ministère ou toute personne indépendante de ce dernier ne peut, en l'absence de données fiables, évaluer correctement la performance. Il devient alors très difficile, voire impossible, de faire des comparaisons.

16.95 D'après notre étude du Système d'information de gestion au Ministère, nous avons tiré les conclusions suivantes:

-les systèmes de comptabilité en vigueur étaient compliqués, sujets aux erreurs et ne produisaient pas les renseignements en temps opportun et fiables dont les gestionnaires avaient besoin pour remplir

leurs responsabilités. Cela a entraîné un double emploi coûteux et inefficace des systèmes au sein du Ministère;

-il n'existait aucun système de comptabilité de prix de revient;

-le Ministère était surchargé d'une multitude de procédés de rapports de gestion qui engendraient un déluge de renseignements dont la plupart étaient incomplets et mal fondés et ne pouvaient par conséquent servir à des fins de contrôle;

-les faiblesses décelées dans les systèmes de planification, d'élaboration des budgets et de contrôle entraînaient la présentation de données douteuses dans le tableau des programmes par activité compris dans le volume II des Comptes publics. Parce que des données fiables n'avaient pas été recueillies sur une base intégrale dans les comptes du Ministère, les renseignements figurant dans les tableaux des activités étaient déterminés d'après une formule de distribution fondée sur la distribution initialement exposée dans le Budget des dépenses;

-bien que le Ministère ait utilisé plusieurs centaines de systèmes en vue de produire des données, il n'existait, semble-t-il, aucune approche coordonnée visant à donner aux systèmes la possibilité de produire les renseignements dont les gestionnaires avaient besoin pour prendre les décisions nécessaires au bon fonctionnement du Ministère; et

-les gestionnaires ne pouvaient avoir une idée précise du fonctionnement réel du Ministère car les renseignements fournis étaient inexacts, insuffisants ou tardifs et les données non pertinentes n'avaient pas été éliminées.

16.96 Le ministère des Travaux publics devrait élaborer et mettre sur pied un système de comptabilité amélioré, comprenant une comptabilité de prix de revient, en vue de produire une base de données qui contiendra des renseignements pertinents, fiables, présentés en temps opportun et pouvant être introduits dans chaque système d'information de gestion du Ministère.

Vérification interne

16.97 Aux fins de notre vérification, nous avons défini la vérification interne comme étant l'examen indépendant et systématique des opérations d'un ministère dans le but de fournir des renseignements objectifs qui indiquent si des améliorations peuvent être apportées à l'économie, à l'efficience, à l'efficacité et au contrôle de ses opérations et de ses ressources.

16.98 Notre étude de la fonction de vérification interne au ministère des Travaux publics comprenait des discussions avec le personnel de vérification, un examen des procès-verbaux des réunions du comité de vérification et une étude d'un certain nombre de dossiers de vérification.

16.99 Bien que le groupe de vérification n'en ait été qu'au stade initial de son développement et, qu'au moment de notre travail sur place, il n'ait effectué aucun sondage des méthodes et des procédés qui avait été planifié, nous avons conclu que le Groupe de la vérification de la gestion avait fait des progrès immenses dans l'élaboration d'une méthode, d'une méthodologie et de procédés de vérification. Le Groupe avait acquis une compréhension et une connaissance du Ministère et de la complexité de ses activités qui lui permettaient de planifier les activités de vérification futures. Le Groupe a été dirigé et géré de façon compétente et a adopté une attitude positive face à ses responsabilités.

Rapports au Parlement

16.100 Dans son Rapport de 1978, notre Bureau a étudié la question de l'imputation des services de logement aux utilisateurs. Parce que nous croyons que les propositions soumises dans notre Rapport de 1978 offrent plus d'avantages que toute autre solution, nous avons élaboré un exemple de Budget des dépenses fondé sur la méthode proposée d'imputation des services de logement aux utilisateurs. Le chapitre 7 du Rapport annuel de 1978 traite de cet exemple.

Sommaire des recommandations et commentaires du Ministère

Rôle et objectifs du Ministère

Recommandation

16.35Le rôle du ministère des Travaux publics et les objectifs de ses programmes devraient être clarifiés, approuvés par les organismes centraux, puis communiqués à tous les gestionnaires du Ministère afin que les activités ministérielles dont ils sont chargés soient orientées vers le rôle que le Ministère doit jouer et les objectifs qu'il doit atteindre.

Commentaire du Ministère

D'accord - Au cours des dernières années, le Ministère a essayé de faire approuver son rôle et un mandat modifié à la lumière de propositions concernant la rationalisation des opérations immobilières dans le gouvernement fédéral. La question a aussi été soulevée récemment par le Comité permanent du Sénat sur les finances nationales et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert). Dès que la décision quant au rôle ou au mandat du Ministère aura été prise, il y aura élaboration d'une structure de programme appropriée et les objectifs du programme seront communiqués par tout le Ministère.

Planification des opérations

Recommandation

16.46Il faudrait que le ministère des Travaux publics termine l'élaboration et la mise en application d'un système de planification et de contrôle comprenant les points suivants:

-l'élaboration d'une base de données sur les coûts, sur les stocks, sur le fonctionnement et d'autres données nécessaires au fonctionnement du système et à l'établissement des programmes nécessaires pour relier le système à la base de données; et

-l'élaboration de normes concernant la qualité des données et le fonctionnement du système, normes qui doivent être conformes aux directives du Conseil du Trésor sur la planification d'acquisitions d'immobilisations.

Commentaire du Ministère

D'accord - Une grande partie de la base de données nécessaires existe déjà et sert à divers niveaux de la gestion. Nous reconnaissons le besoin d'améliorer la qualité des données et des liens entre les systèmes. Les améliorations planifiées qui seront apportées aux éléments du système contribueront à rehausser la qualité du système en général.

Recommandation

16.53Le ministère des Travaux publics devrait élaborer des normes relatives à l'établissement de données complètes et exactes aux fins du Système de réalisation des projets et devrait veiller à ce que ces normes soient respectées et que le système soit utilise pour la planification de tous les projets d'acquisitions d'immobilisations.

Commentaire du Ministère

D'accord - Le Ministère estime que le Système de réalisation des projets est essentiel à son cycle de planification, exécution, évaluation et accorde la priorité à son développement ainsi qu'à son amélioration continuelle, tant du point de vue du contenu que de la conformité.

16.55Le ministère des Travaux publics devrait élaborer des lignes directrices et des normes de qualité devant servir à la planification des immeubles du gouvernement fédéral.

Commentaire du Ministère

D'accord, mais il faut reconnaître que le concept de "normes de qualité" est vague et qu'il doit être appliqué à divers niveaux. D'abord, les critères de qualité sont mieux appliqués au niveau de projet précis. À cet égard, le Système de réalisation de projets exige l'établissement de normes de qualité pour des projets particuliers à l'étape de la planification, de telle sorte que le respect de ces normes puisse être contrôlé pendant toute la durée du projet et que la qualité puisse être évaluée à la fin. Il est assez difficile d'établir des normes de qualité pouvant être appliquées de façon permanente à tous les projets ou genres de projets puisque cette approche est inflexible et ne tient pas compte des facteurs de l'environnement ou des caractéristiques précises d'un projet ni de l'évolution rapide des améliorations technologiques.

Recommandation

16.59Le ministère des Travaux publics devrait calculer des coûts unitaires pour chaque immeuble, afin qu'ils servent de base à la planification des besoins en ressources aux fins du fonctionnement et de l'entretien des immeubles.

Commentaire du Ministère

D'accord - Une étude sur les coûts unitaires a débuté en 1978, et a été continuée et élargie; et les résultats obtenus sont jugés de

qualité suffisamment acceptable pour appuyer une analyse valide. Il reste encore du travail à faire, tant dans le perfectionnement des normes appropriées que dans la systémisation de l'utilisation des normes afin d'établir une base pour la planification des besoins en ressources.

Recommandation

16.68Le Ministère devrait veiller à ce que le projet de la route de l'Alaska soit immédiatement réévalué à partir d'une analyse rationnelle des besoins et des avantages et d'une évaluation appropriée des autres options possibles et des coûts.

Commentaire du Ministère

Le Ministère avait l'intention de mener en 1982 une nouvelle étude de planification de la route de l'Alaska, en se servant du degré de circulation et des coûts mis-à-jour. Il n'y a aucune objection à ce que cette date soit devancée. L'étude comprendra également l'évaluation de la valeur du projet en tant qu'infrastructure visant à encourager l'exploration et l'exploitation des ressources (hydrauliques, charbon, mines, etc.)

Contrôle et rapports

Recommandation

16.76Le ministère des Travaux publics devrait élaborer des normes en vue de les utiliser dans les processus de contrôle et d'évaluation de tous ses projets d'acquisitions d'immobilisations.

Commentaire du Ministère

D'accord - Cela sera fait dans le cadre de l'amélioration et du perfectionnement du Système de réalisation des projets.

Recommandation

16.81Le ministère des Travaux publics devrait appliquer son système d'évaluation de la performance basé sur les coûts unitaires le plus tôt possible et utiliser ses capacités de faire rapport par exception afin de contrôler les coûts de fonctionnement et d'entretien.

Commentaire du Ministère

Le Ministère reconnaît le système d'évaluation de la performance comme étant un lien essentiel dans le cycle de gestion: il "fait le lien" entre les résultats prévus et les résultats réels. Son entrée en vigueur suit les progrès des autres systèmes ou éléments connexes sur lesquels l'évaluation sera basée. Dans les circonstances, même avec une mise en oeuvre graduelle, "le plus tôt possible" ne peut être qu'à la fin de 1980.

Gestion du coût affectant la paye

Recommandation

16.90Le Ministère devrait améliorer ses procédés de planification de la main-d'oeuvre en élaborant des normes significatives selon lesquelles il pourrait utiliser les besoins des clients pour déterminer les besoins de personnel.

Commentaire du Ministère

Il n'y a pas de relation directe entre "les besoins du client" et les besoins en matière de personnel: les premiers sont filtrés et modifiés au cours de leur intégration aux plans de travail. Toutefois, le Ministère convient que la planification de l'effectif doit se fonder sur l'application des normes de productivité aux plans de fonctionnement et de travail. Les améliorations que l'on continue d'apporter au système actuel continueront à se baser sur ce principe.

Recommandation

16.91Le Ministère devrait étudier les Systèmes actuels d'information sur les ressources humaines pour vérifier s'ils répondent, de la façon la plus économique, aux besoins des utilisateurs.

Commentaire du Ministère

Les systèmes d'information actuellement en usage prévoient un sondage périodique auprès des utilisateurs afin d'établir les niveaux de satisfaction et de recueillir les suggestions d'améliorations. Les résultats de ces sondages feront l'objet d'une analyse encore plus rigoureuse dans le but de tenir compte de cette recommandation.

Système d'information de gestion

Recommandation

16.96Le ministère des Travaux publics devrait élaborer et mettre sur pied un système de comptabilité amélioré, comprenant une comptabilité de prix de revient, en vue de produire une base de données qui contiendra des renseignements pertinents, fiables, présentés en temps opportun et pouvant être introduits dans chaque système d'information de gestion du Ministère.

Commentaire du Ministère

D'accord - Il est à remarquer, cependant, que le système de comptabilité de base du Ministère est fondé sur les exigences d'ensemble du gouvernement en matière de gestion financière et s'y conforme. Le Ministère a déjà élargi les systèmes de base en y ajoutant divers modules conçus en vue de répondre à la demande de la gestion du Ministère et dont certains comprennent la comptabilité de prix de revient. Nous reconnaissons le besoin de continuer le développement du potentiel comptable, en accordant une priorité à la comptabilité de prix de revient.

17

MINISTæRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES - ADMINISTRATION DES SERVICES

Table des Matières

	Paragraphe	Page
Historique et vue d'ensemble	17.1	531
Secteur des services opérationnels	17.8	532
Secteur des services de gestion	17.13	534
Secteur de la planification et des finances	17.19	536
Portée de la vérification	17.20	536
Sommaire des observations de la vérification		
Introduction	17.24	536
Observations sur les activités du MAS-Services	17.31	538
Sommaire des constatations et recommandations	17.63	546
Procédés pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes	17.64	546
Planification et contrôle	17.72	547
Gestion du coût affectant la paye	17.77	548
Gestion du traitement électronique des données	17.92	551
Mesure de l'efficience à la Direction des opérations	17.109	554
Vérification interne	17.113	555
Contrôles financiers sur les retenues à la source de la paye de la Fonction publique	17.124	557
Contrôles financiers sur les comptes de pensions de retraite de la Fonction publique	17.131	558
Contrôles internes dans la fonction du Receveur général	17.140	560
Rapports au Parlement	17.154	562
Sommaire des recommandations et commentaires du MAS-Services		573
Pièces		
17.1 Ministère des Approvisionnements et Services Administration des Services Organigramme sommaire		533
17.2 Ministère des Approvisionnements et Services Administration des Services Sommaire des principales activités		539
17.3 Ministère des Approvisionnements et Services Administration des Services Données figurant actuellement dans les Comptes publics		564

17.4Ministère des Approvisionnnements et Services
Administration des Services
Illustration du coût net du programme par secteur 566

17.5Ministère des Approvisionnements et Services
Administration des Services
Illustration du coût net du programme -
Secteur des services de gestion 567

17.6Ministère des Approvisionnements et Services
Administration des Services
Illustration d'une méthode de divulgation préconisée 568

17.7Ministère des Approvisionnements et Services
Administration des Services
Illustration d'une méthode de divulgation préconisée 569

17.8Ministère des Approvisionnements et Services
Administration des Services
Illustration d'une méthode de divulgation préconisée 570

SOMMAIRE DES CONSTATATIONS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Historique et vue d'ensemble

17.1 Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) a été constitué le 1er avril 1969, aux termes de la Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement, S.C. 1968-69, c. 28 (depuis 1970 il est régi par la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, S.R.C. 1970, c. S-18, Loi sur le MAS). Des modifications à la Loi sur l'administration financière ont également été sanctionnées en 1969, en vue de transférer au Receveur général certaines fonctions de l'ancien Contrôleur du Trésor. La Loi sur le MAS faisait du ministre des Approvisionnements et Services, le Receveur général du Canada et, du sous-ministre des Services, le Sous-receveur général du Canada.

17.2 La création du ministère des Approvisionnements et Services fait suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco), recommandations qui portaient sur la prestation de "services communs" au gouvernement. L'article 5(3) de la Loi sur le MAS indique que les activités du Ministère doivent essentiellement "tendre à fournir aux ministères, départements et organismes du gouvernement du Canada, des services en vue de les aider à réaliser leurs programmes".

17.3 Le Ministère comprend deux administrations: celle des Approvisionnements et celle des Services. L'administration des Services (MAS-Services) est née de la fusion du Bureau du contrôleur du Trésor qui relevait du ministère des Finances, du Bureau central du traitement des données du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau des conseillers en gestion de la Commission de la Fonction publique et de la Division centrale des dossiers du personnel du Bureau fédéral de la statistique.

17.4 Le MAS-Services est chargé d'assurer toute une gamme de services en gestion et en administration à l'ensemble du gouvernement, de même qu'aux divers ministères et organismes. Le MAS-Services est également chargé d'assumer les responsabilités statutaires du Receveur général du Canada, comme le précise la Loi sur l'administration financière, c'est-à-dire:

-effectuer tous les paiements à même le Fonds du revenu consolidé;

-concilier tous les chèques payés et autres effets de commerce;

-tenir la comptabilité fiscale du Canada; et

-préparer et produire les Comptes publics que le ministre des Finances doit présenter, chaque année, à la Chambre des communes.

17.5 Aux termes de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, le MAS-Services est également chargé de fournir:

-des services de gestion et de consultation dans le domaine de la

consultation en gestion, de la vérification et de l'informatique;

-des services administratifs en ce qui a trait à la paye, aux pensions et aux autres régimes de prestations aux employés, y compris le Système central des dossiers du personnel;

-des rapports de statistiques et de gestion financière concernant l'émission des chèques; et

-des services de comptabilité et d'autres services administratifs.

17.6 Pour financer ces activités au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1979, le Ministère a reçu $105 millions en crédits parlementaires et $41 millions en revenus pour services rendus. Les services ayant engendré des revenus comprennent:

-les services de gestion et de consultation;

-la présentation de certains rapports ayant trait au personnel, surtout au Secrétariat du Conseil du Trésor; et

-les services de paiements fournis aux ministères, aux organismes et au Conseil du Trésor.

17.7 On trouvera, à la pièce 17.1, l'organigramme adopté par le MAS-Services. Voici un sommaire des responsabilités de chaque secteur.

Pièce 17.1 non disponible (Voir Rapport annuel)

Secteur des services opérationnels

17.8 Le Secteur des services opérationnels comprend quatre directions, qui relèvent chacune d'un directeur général et est chargé d'assurer:

-les services d'administration en ce qui a trait à la paye, aux pensions et aux autres régimes de prestations aux employés;

-les services de paiements pour les ministères, y compris l'émission de chèques;

-les services de comptabilité et de paiements pour certains programmes d'aide sociale et économique; et

-les services de protection et d'administration des valeurs détenues par le gouvernement.

17.9 La Direction des services de rémunération est chargée d'administrer la paye de la Fonction publique, le régime des pensions de retraite et divers régimes de prestations aux employés.

17.10 La Direction des services de paiements est chargée de planifier et de formuler des politiques en ce qui a trait au processus

de paiement du Receveur général. À ce titre, elle procède à la recherche et à la mise au point de nouvelles méthodes et techniques de paiement, de politiques et de règlements en matière de paiement, de même qu'à l'établissement de plans pour pallier à des situations d'urgence qui affecteraient la prestation de services essentiels par le MAS-Services. Elle assure également la supervision fonctionnelle des directions opérationnelles pour la tenue de dossiers et les services de paiement d'assistance sociale et économique, de comptes-fournisseurs et de comptes généraux, de même que divers services facultatifs de comptabilité et de rapports. La Direction est également chargée de planifier, d'élaborer et de coordonner tous les besoins de protection et de sécurité préventive (du matériel, du personnel, de l'équipement et des services de traitement électronique des données) du MAS-Services.

17.11 La Direction des opérations est représentée par 27 bureaux dans sept régions et par un autre à Lahr, en Allemagne. Ces bureaux émettent environ 115 millions de chèques par an pour toutes les catégories de paiement dont il a été question. La Direction des opérations assure également un service d'administration et de protection des valeurs pour le gouvernement.

17.12 La Direction de l'informatique est chargée d'assurer des services de traitement électronique des données pour le MAS-Services. Elle est chargée d'élaborer des programmes et des systèmes informatiques pour l'émission des chèques, la tenue des dossiers, la comptabilité et les états financiers destinés aux trois autres directions du Secteur des services opérationnels et à la Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, qui relève du Secteur des services de gestion.

Secteur des services de gestion

17.13 Ce secteur comprend trois bureaux et deux directions et est chargé d'assurer les services suivants aux ministères et organismes:

-services administratifs et consultatifs;

- services de consultation en gestion;

-services de vérification;

-services centraux d'information et de données sur le personnel; et

-services de rapports financiers, préparation des Comptes publics et des Comptes du Canada et conciliation des chèques du Receveur-général.

Les services de consultation en gestion, de vérification et les services centraux d'information et de données sur le personnel sont facultatifs et fournis contre rémunération.

17.14 La Direction générale des services administratifs et consultatifs du Ministère assure des services internes d'administration et de consultation à l'administration des

Approvisionnements ainsi qu'à celle des Services.

17.15 Le Bureau des conseillers en gestion assure, sur demande et contre honoraires, un éventail de services de consultation en gestion aux ministères et organismes du gouvernement fédéral, aux sociétés de la Couronne et aux gouvernements provinciaux. Par l'entremise du ministère des Affaires extérieures et de l'Agence canadienne de développement international, le Bureau assure également des services aux organismes internationaux et aux gouvernements étrangers.

17.16 Le Bureau des services de vérification assure, sur demande et par l'entremise de ses bureaux régionaux et de son administration centrale à Ottawa, une gamme complète de services de vérification aux ministères et aux organismes clients. Ces services sont assurés contre honoraires. Le Bureau est représenté dans 11 grandes villes du Canada, y compris Ottawa ainsi qu'à Londres, en Angleterre.

17.17 Le Bureau des conseils en informatique assure, aux ministères et organismes, des services spécialisés d'ordre consultatif et technique pour les systèmes de données sur le personnel. Le Bureau exploite contre honoraires pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor, les principaux systèmes sur le personnel et encourage l'élaboration et l'utilisation dans l'ensemble du gouvernement de normes et de méthodes efficaces, pour le traitement des données et des systèmes information.

17.18 La Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada tient les Comptes du Canada, prépare et produit les Comptes publics, concilie les chèques et les mandats du Receveur général avec l'encaisse et les soldes bancaires du Canada; elle fournit également des rapports financiers, des états de gestion et des statistiques complémentaires aux ministères et aux organismes clients. Ces services sont offerts gratuitement.

Secteur de la planification et des finances

17.19 Ce secteur fournit au Ministère des services de planification, de gestion financière et de rapports financiers. La Direction du personnel et la Direction de la vérification interne relèvent directement du Sous-ministre. Au moment de notre vérification, une Direction de l'évaluation, relevant également du Sous-ministre, avait été créée mais ne fonctionnait pas encore.

Portée de la vérification

17.20 Notre vérification a porté sur les différents processus de contrôle de gestion et d'établissement de rapports utilisés par le MAS-Services en sa qualité d'organisme de services communs. Nous avons également examiné les contrôles internes de la fonction du Receveur général. Dans le cadre de notre mandat qui consiste à faire état des procédés mis sur pied pour mesurer 1'efficacité des programmes et pour en faire rapport, nous avons étudié l'énoncé des objectifs du MAS-Services, y compris les fonctions du Receveur général, qui figurent dans le Budget des dépenses. Nous avons choisi

une approche multidisciplinaire, pour cet examen, pour présenter au Parlement un rapport le plus complet possible sur le MAS-Services.

17.21 Notre vérification comportait essentiellement dix secteurs principaux d'étude qui sont énumérés dans la table des matières de ce chapitre.

17.22 Le MAS-Services est géré centralement. Les directives émanant de l'administration centrale, dans la région de la Capitale nationale, assurent une exploitation uniforme dans tous les bureaux du pays. Ainsi, notre vérification a été effectuée surtout dans la région de la Capitale nationale, bien que certaines opérations de vérification aient également été effectuées dans la plupart des villes où le MAS-Services est représenté.

17.23 Nous tenons à remercier tout le personnel du MAS-Services pour la collaboration dont il a fait preuve lors de notre examen.

Sommaire des observations de la vérification

Introduction

17.24 Le MAS-Services constitue un important rouage du gouvernement puisqu'il assure un vaste choix de services à tous les ministères et organismes. Ces services qui comprennent, notamment, la préparation et l'expédition de tous les chèques du gouvernement, constituent le plus tangible des liens existant entre les canadiens et leur gouvernement. Le MAS-Services a bien accompli sa tâche en émettant les chèques sans erreurs et dans les délais requis, et ces dernières années il a accru l'efficience de ses services d'émission de chèques et de ses autres services. Cependant, d'autres améliorations devraient être apportées et de nouvelles mesures prises, en collaboration avec les ministères, les organismes du gouvernement et les organismes centraux pour que les services fournis par le MAS-Services deviennent encore plus efficients et plus économiques pour l'ensemble du gouvernement. À ces fins, il serait essentiel de définir plus clairement le rôle du MAS-Services à l'égard de ses ministères clients et de leurs systèmes, au moyen de protocoles d'entente qui préciseraient les services à fournir et leurs coûts.

17.25 Nous avons observé que la fonction de Receveur général, que remplit le MAS-Services, contient plusieurs lacunes de contrôle interne. Ces faiblesses ne justifiaient pas une réserve à notre opinion sur les Comptes publics du Canada; cependant, elles exigent une attention immédiate et une rectification de la situation.

17.26 Voici l'objectif du MAS-Services, tel que défini dans le Budget des dépenses:

"Assurer, au moindre coût, un grand éventail de services de consultation, d'administration et de gestion, au gouvernement en général, de même qu'aux ministères et organismes de l'État, en vue d'augmenter l'efficacité et de réduire les coûts des services gouvernementaux."

17.27 Le MAS-Services a déclaré que cet objectif énonce, en termes simples, les objectifs de ses fonctions statutaires prévues par la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, de même que ceux des fonctions du Receveur général qui sont définies dans la Loi sur l'administration financière. Conformément à cette interprétation de l'objectif, la mesure de l'efficacité et les procédés de rapports du MAS-Services ont porte essentiellement sur l'efficience et l'économie de ses propres activités.

17.28 Il est possible de donner au libellé de l'objectif énoncé dans le Budget des dépenses une autre interprétation, en l'absence d'allusion aux fonctions statutaires du MAS-Services en vertu de la Loi sur le MAS et à celles du Receveur général en vertu de la Loi sur l'administration financière. Pareille interprétation signifierait que, pour chaque service offert, le MAS-Services devrait voir à ce que le service soit fourni plus efficacement et à un coût moindre pour l'ensemble du gouvernement, qu'il ne le serait de toute autre source. Le MAS-Services devrait ainsi orienter ses procédés pour mesurer l'efficacité et pour en faire rapport aussi bien sur les activités d'autres ministères que sur ses propres activités.

17.29 Nous avons également constaté que les fonctions statutaires du Receveur général du Canada n'étaient pas reflétées de manière précise dans l'objectif du MAS-Services énoncé dans le Budget des dépenses. Le MAS-Services a déclaré qu'il remplit les fonctions du Receveur général au nom du gouvernement et qu'il ne s'agit pas d'un service offert à un ministère ou à un organisme en particulier, tel que le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances. La fonction de Receveur général a des objectifs intrinsèques. En outre, le Receveur général doit voir à la mise en application des politiques élaborées par d'autres organismes centraux.

17.30 L'utilité du Budget des dépenses comme outil d'imputabilité se trouve amoindrie puisque les deux interprétations du libellé actuel de l'objectif du MAS-Services peuvent rendre cet objectif imprécis. En outre, cet objectif ne reflète pas clairement les fonctions statutaires du Receveur général. Pour améliorer cette imputabilité, nous croyons qu'il est nécessaire de définir et de communiquer de manière plus précise dans le Budget des dépenses, l'objectif du MAS-Services.

Observations sur les activités du MAS-Services

17.31 La pièce 17.2 donne un sommaire des principales activités du MAS-Services. On trouvera, dans les pages suivantes, des observations concernant chacune d'elles.

17.32 Émission des chèques. L'une des fonctions du Receveur général est d'émettre environ 115 millions de chèques par an, selon les demandes provenant des ministères et des organismes. Ce service est obligatoire et est offert gratuitement au ministère ou à l'organisme client. Cinq directions y participent.

17.33 Nous avons constaté que le MAS-Services remplit cette fonction rapidement et avec un minimum d'erreurs, bien que les procédés régissant l'authentification des signatures autorisant les déboursés soient compliqués, difficiles à mettre en application et souvent inadéquats, surtout à cause du nombre de signatures à vérifier.

17.34 Services de soutien pour l'émission des chèques. Les Directions des services de paiements, de l'informatique et des opérations fournissent ce service facultatif aux ministères et aux organismes clients. Le service peut être offert gratuitement ou comporter un recouvrement partiel ou complet des coûts. Nous avons constaté que ces services (conception des systèmes, tenue des fichiers maîtres, etc.) étaient fournis, en grande partie, grâce à des ententes officieuses conclues entre le MAS-Services et les clients. Le MAS-Services s'efforce de rendre ces ententes officielles en ayant recours à des protocoles d'entente conclus avec les ministères et les organismes clients.

Pièce 17.2 non disponible. (Voir Rapport annuel)

17.35 Dernièrement, le MAS-Services a commencé à faire connaître le coût de ces services, permettant ainsi aux usagers d'évaluer s'il s'agit de la solution la plus rentable. Ce processus devrait finalement permettre aux ministères et aux organismes de déterminer quel est le service facultatif le moins coûteux dont eux et le gouvernement peuvent se prévaloir. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) a recommandé que les organismes de services communs soient financièrement autonomes et qu'ils recouvrent intégralement leurs coûts.

17.36 Le MAS-Services doit également, de concert avec les usagers, déterminer le coût d'autres niveaux de services possibles. La variété des niveaux actuels offerts par le MAS-Services s'étend du service restreint jusqu'à l'administration d'une partie importante d'un programme d'un autre ministère, et ce, outre la prestation des services de paiements. Bien souvent, les frais recouvrés par le MAS-Services ne correspondent pas au coût de prestation du service.

17.37 Une relation plus officielle entre le MAS-Services et ses clients devrait également favoriser une définition plus claire des responsabilités concernant le contrôle du système visé. Les utilisateurs ne sont pas toujours renseignés par le MAS-Services quant aux détails des contrôles imposes à la portion du système qu'il gère. Ce manque d'information peut donner lieu à un chevauchement des contrôles ou à la possibilité qu'aucun contrôle ne soit exercé, ni par l'utilisateur, ni par le MAS-Services.

17.38 Exploitation, entretien et perfectionnement du Système de comptabilité centrale. Le Système de comptabilité centrale sert à rendre compte des sommes d'argent reçues, des chèques émis et des autres opérations financières du gouvernement du Canada. Il sert également à la préparation de rapports ayant trait à ces opérations, y compris les états financiers mensuels et les Comptes publics annuels.

Ce service, qui constitue une des fonctions du Receveur général, est essentiellement obligatoire, est fourni gratuitement aux utilisateurs et est assuré par la Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, la Direction de l'informatique et la Direction des opérations. Il entraîne la publication chaque année de rapports financiers, destinés aux ministères et aux organismes, représentant quelque 34 millions de pages.

17.39 Ce service comprend un volet facultatif permettant aux ministères et aux organismes de fournir au système des données d'entrée supplémentaires et de les extraire selon la présentation choisie parmi plusieurs possibilités. À l'heure actuelle, le MAS-Services estime que le volet facultatif de ce service représente un quart de tous les rapports produits.

17.40 Le MAS-Services s'attend à ce que les ministères et organismes se servent des rapports financiers obligatoires afin de déterminer si leurs données d'entrée ont généré les paiements appropriés, si les paiements ont été débités ou crédités au code d'affectation et de comptabilité et, certifier en dernier lieu, que leurs données financières ont été dûment divulguées dans les Comptes publics du Canada. Le MAS-Services compte sur les ministères et les organismes pour qu'ils vérifient soigneusement ces données. Il estime que cette vérification constitue un outil de contrôle important de ses propres procédés de traitement des données. Quant à l'aptitude de l'utilisateur à évaluer la valeur de contrôle des rapports financiers, le MAS-Services était d'avis que, comme chaque ministère recevait des listes détaillées et des états de caisse lui permettant de vérifier si ses comptes étaient bien reproduits dans la comptabilité centrale, il était difficile de comprendre la raison pour laquelle ces ministères ne pourraient pas évaluer les contrôles financiers exercés à l'égard de leurs programmes s'ils voulaient s'en donner la peine.

17.41 Lorsqu'un ministère ou un organisme lui demande de produire un rapport financier facultatif, le MAS-Services considère cette demande comme un service obligatoire et offre celui-ci gratuitement sans révéler au client tout ce qu'il en coûte. Par conséquent, les clients ne sont pas en mesure d'évaluer les diverses possibilités qui s'offrent à eux pour déterminer la solution la plus rentable pouvant répondre à leurs besoins.

17.42 Les systèmes qui génèrent ces rapports financiers traitent plusieurs millions de transactions qui s'élèvent, chaque année, à plus de $200 milliards. Compte tenu de ce volume de travail, il est difficile de s'assurer que toutes les transactions traitées ont été dûment autorisées et soigneusement inscrites, et que les rapports ont été produits à temps.

17.43 Dans notre Rapport annuel de 1975 (paragraphe 10.26) nous avons recommandé une étude pour réduire le temps de production et améliorer la qualité des rapports financiers. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris cette étude et a produit un rapport en 1977. Depuis lors, le Bureau du contrôleur général a pris en main la responsabilité de l'élaboration des politiques, des normes et des

lignes directrices régissant les systèmes de rapports financiers. Bien que le Bureau du contrôleur général estime que c'est aux ministères qu'il incombe de mettre en oeuvre des systèmes en vue de produire, à l'intention de leurs gestionnaires financiers, des rapports précis et en temps opportun, il surveille également les efforts que déploie le MAS-Services dans ce domaine.

17.44 Depuis 1975, le MAS-Services a fait des progrès importants pour assurer un service de rapports plus rapide et plus précis. Il a même été plus loin en élaborant un système de contrôle financier plus sophistiqué (FINCON) système qui, selon lui, devrait contribuer à fournir l'information financière en temps plus opportun. À l'heure actuelle, on procède à l'introduction du système FINCON dans trois ministères.

17.45 Comme il est essentiel de fournir en temps opportun, aux ministères et aux organismes du gouvernement, des renseignements précis sur la gestion financière, au cours de notre vérification, nous avons évalué ces activités du MAS-Services. Cette année, cependant, nous n'avons pas procédé à une vérification à l'échelle du gouvernement pour évaluer dans quelle mesure les ministères et organismes du gouvernement se sont servis de l'information sur la gestion financière fournie par le MAS-Services.

17.46 Nous avons conclu que, pour ce qui est des services facultatifs, le MAS-Services devrait prendre des engagements plus officiels avec ses clients en ce qui concerne le genre de service requis et leur faire connaître exactement quelles sont les mesures de contrôle appliquées ainsi que les coûts encourus pour fournir ces services. Ainsi, les clients pourraient envisager d'autres possibilités d'obtenir ces services. En outre, il faudrait que le Bureau de contrôleur général étudie, de concert avec le MAS-Services, la fourniture de rapports financiers aux ministères et organismes afin de s'assurer qu'il contribue à un meilleur contrôle financier.

17.47 Fonctionnement du Fonds du revenu consolidé. Ce service obligatoire est offert gratuitement aux ministères et aux organismes et comprend l'encaissement, le dépôt et le déboursé de deniers publics, le remboursement des chèques et des mandats payés et l'exercice de fonctions bancaires. Il s'agit d'une des fonctions du Receveur général assumée par la Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada, la Direction de l'informatique et la Direction des opérations.

17.48 Notre vérification à ce titre a porté sur l'évaluation des contrôles internes. Bien que nous ayons relevé certaines faiblesses de contrôle interne en ce qui concerne la manière dont le MAS-Services s'acquittait de cette fonction du Receveur général, cette situation ne justifiait pas une réserve à notre opinion de vérification sur les Comptes publics du Canada; cependant, elles nécessitent sans délai des mesures de correction.

17.49 Services de rémunération. Ces services comprennent l'administration et la comptabilité des régimes de retraite; ils sont

obligatoires et offerts gratuitement aux ministères et aux organismes clients. La Direction des services de rémunération, la Direction de l'informatique et la Direction des opérations contribuent à assurer ces services qui comportent des paiements à quelque 315,000 employés et 95,000 bénéficiaires. Notre vérification à ce titre a porté sur la justesse des contrôles financiers sur les retenues à la source et sur la comptabilité des régimes de retraite. Nous avons décelé des lacunes dans les deux cas.

17.50 Suite à nos constatations sur les contrôles inadéquats des dépenses de la paye, tel qu'il en a été fait état dans nos rapports annuels depuis 1975, nous avons relevé que le rôle que doit jouer le MAS-Services dans l'exercice du contrôle financier de ces dépenses par rapport au rôle qui revient aux ministères coût organismes, n'a pas encore été clarifié. La circulaire du Conseil du Trésor no 1977-37 de juillet 1977, stipule que le contrôle des dépenses de la paye relève des ministères et que le MAS-Services ne fait qu'assurer un service. Cette politique devait être adoptée progressivement à Compter du 1er avril 1979 et sa mise en oeuvre élargissait le rôle de coordination et d'implantation du Secrétariat du Conseil du Trésor en y ajoutant la formation et le contrôle. Dans l'immédiat, on s'efforce d'élaborer et de mettre en place un programme de formation complet pour les employés qui s'occupent de la paye dans les ministères et les organismes.

17.51 Sur le plan interne, le MAS-Services a grandement modifié son plan triennal d'amélioration du système de paye daté du juillet 1975. Il a apporté de grandes améliorations au contrôle des données d'entrée du Système régional de la paye, système qui traite la paye de 195,000 fonctionnaires. Toutefois, les améliorations projetées pour accumuler les données actuelles et antérieures sur la paye n'ont pas encore été apportées et le Système central de la paye qui devait être éliminé, continue d'être utilisé pour 120,000 fonctionnaires. De plus, au 31 mars 1979, le MAS-Services ne fournissait pas aux ministères et aux organismes un service de renvoi immédiat qui leur aurait permis de concilier facilement leurs listes de paye avec les dépenses de paye. Le MAS-Services s'occupe actuellement de ce problème.

17.52 Le Conseil du Trésor a l'intention de définir les responsabilités des ministères et des organismes en ce qui concerne le contrôle financier des dépenses de la paye. Voici les principes fondamentaux, sujets à révision, que les ministères et les organismes devront respecter:

-instaurer et faire observer des mesures de contrôle financier dans leur domaine de responsabilité touchant le traitement de la paye;

-autoriser et vérifier les transactions de la paye;

-faire garder et distribuer les chèques de paye par des personnes qui ne sont pas associées au processus de paye;

-concilier les totaux de la feuille de paye avec les contrôles du ministère et les rapports du MAS-Services; et

-examiner les rapports de distribution des chèques de paye pour vérifier s'ils sont complets et exacts.

17.53 Il ressort de ce qui précède que la responsabilité du contrôle financier est en train de se préciser. Dans la pratique, cependant, les ministères, les organismes et le MAS-Services traversent une période de transition. Plusieurs des mécanismes requis pour s'acquitter de cette responsabilité ne sont pas encore instaurés et l'on estime que le contrôle des dépenses de la paye ne sera suffisant que lorsque ces mécanismes seront mis sur pied.

17.54 Lorsque nous avons évalué les contrôles financiers exercés sur les Comptes de pensions de retraite de la Fonction publique, nous n'avons pu recevoir, du MAS-Services, du Secrétariat du Conseil du Trésor ou du ministère des Finances, de réponse satisfaisante à certaines de nos questions. Nous avons constaté que, pour ces comptes, la responsabilité n'est pas concentrée à un endroit. Le Bureau du contrôleur général du Canada nous a fait savoir que le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances, par l'intermédiaire du département des Assurances et le MAS-Services, qui maintient ces comptes et les administre, se partagent la responsabilité globale. Chaque organisme assume des responsabilités distinctes. Le conseiller juridique du MAS-Services a défini le rôle de ce dernier de la façon suivante: (traduction)

"Il ne faut pas oublier qu'en ce qui concerne la tenue de ces comptes et les rapports qui en découlent, aux termes des dispositions de la Loi sur l'administration financière ou par l'entremise du ministre des Finances, conformément aux dispositions des différents comptes de pensions de retraite, le ministre des Approvisionnements et Services ne garantit pas la validité des données mathématiques d'entrée. Par là, je (conseiller juridique du MAS-Services) veux dire que le Receveur général ne garantit pas qu'un paiement donné, qui a été effectué, est nécessairement exact quant au montant, si l'on considère les différentes formules possibles qui en déterminent la validité. De toute évidence, le Ministre doit se fier et effectivement doit pouvoir se fier sur les données qui lui ont été fournies."

Et il a ajouté ce qui suit:

"Le ministre du MAS est chargé de faire les calculs, c'est-à-dire d'appliquer les diverses formules, et doit en répondre en vertu du paragraphe 7(2) de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services et du décret en conseil C.P. 1969-655. Le décret en conseil autorise et ordonne au Ministre de fournir tous les services administratifs requis en ce qui concerne les régimes de pensions de retraite."

17.55 Le MAS-Services a précisé qu'il a été "désigné" pour effectuer certaines tâches pour le compte du ministre responsable, en l'occurrence le président du Conseil du Trésor. Le conseiller juridique du MAS-Services a précisé, pour sa part: (traduction) lorsqu'un agent du MAS prend une décision en vertu de cette

autorisation, sa décision sera considérée comme étant celle du Président et non celle du ministre du MAS.

17.56 Sur la foi des documents présentés, le MAS-Services a conclu que: (traduction) d'après les instruments statutaires, la responsabilité doit être répartie, en ce qui a trait aux comptes de pensions de retraite, entre le président du Conseil du Trésor et le ministre des Approvisionnements et Services.

17.57 Outre le manque de précision quant à l'ensemble des responsabilités pour les comptes de pensions de retraite, nous avons constaté qu'il n'existait aucun mécanisme pouvant assurer l'exactitude des contributions provenant des corporations faisant partie de la Fonction publique. On compte 44 corporations faisant partie de la Fonction publique qui participent activement, avec un total de 26,000 employés. (Ces entités sont énumérées dans l'annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique S.R.C. 1970, c. P-36 et comprennent des conseils, des commissions, des sociétés de la Couronne, etc.) Le Conseil du Trésor a adopté comme politique que les insuffisances actuarielles ne doivent pas être recouvrées des corporations faisant partie de la Fonction publique. Nous estimons qu'une somme pouvant s'élever à $68 millions du montant non amorti des insuffisances actuarielles pourrait être imputée à ces sociétés de la Fonction publique et non aux crédits ministériels, comme c'est actuellement le cas. Le Conseil du Trésor procède actuellement à une revue de sa politique dans ce domaine.

17.58 Services de gestion et de consultation. Nous estimons que les activités de ces services n'ont pas été divulguées de façon appropriée au Parlement. Les pièces 17.6 à 17.8 proposent des méthodes susceptibles d'améliorer la divulgation de ces activités. Les fonds générés par les services de gestion et de consultation ont été utilisés dans le cadre de plusieurs projets du MAS-Services, projets qui ont été approuvés par le Conseil du Trésor, mais dont une divulgation séparée n'était pas requise en vertu des règlements actuels.

17.59 Recherche et élaboration de nouveaux systèmes d'information et de contrôle financier. Le MAS-Services a élaboré un système en ligne de contrôle financier (FINCON) et en ce moment est à élaborer un autre système en ligne, Système de rapports sur l'administration et le personnel (PARS). Il est également en train d'élaborer un nouveau système informatique pour la gestion des pensions de retraite. Ces systèmes, appelés à fournir une meilleure base pour les contrôles financiers et administratifs, pourraient s'appliquer à l'ensemble du gouvernement et le MAS-Services compte les utiliser à cet effet.

17.60 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général se sont beaucoup intéressés à l'élaboration du système FINCON. Le MAS-Services a également communiqué respectivement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Département des assurances en ce qui a trait à PARS et au nouveau système de pensions de retraite. Cependant, aucune approbation finale n'avait été donnée et il n'y avait aucune preuve concrète que ces systèmes avaient été

approuvés par l'un ou l'autre de ces organismes.

17.61 De plus, nous avons constaté que le MAS-Services n'a pas inclu dans le Budget des dépenses, une évaluation de ses dépenses en matière de recherche et de développement et n'en a pas rendu compte dans les Comptes publics. Nous estimons que cette catégorie de dépenses devrait être identifiée séparément dans les deux documents susmentionnés.

17.62 Aux termes de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, le MAS-Services doit l'étudier et mettre au point des services en vue d'accroître l'efficacité et de restreindre les dépenses de la fonction publique du Canada". Nous n'avons trouvé aucune preuve concrète que les systèmes FINCON et PARS aient été évalués dans cette optique. Le MAS-Services a expliqué que chaque système avait été élaboré à la demande d'un ministère et qu'il y avait ajouté des caractéristiques pour que ces systèmes puissent être offerts à l'ensemble du gouvernement. Nous nous demandons si le MAS-Services devrait élaborer et offrir ces systèmes sans études complètes de faisabilité démontrant que ces systèmes contribueront à accroître l'efficience dans la Fonction publique ou à réduire les coûts.

Sommaire des constatations et recommandations

17.63 Notre vérification intégrée du MAS-Services a donné lieu à un certain nombre de rapports qui ont été soumis au Ministère, rapports qui donnaient un exposé détaillé de nos constatations, analyses et recommandations. Cette partie du chapitre résume nos principales constatations et recommandations pour chacun des secteurs vérifiés.

Procédés pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes

17.64 Cette partie de notre vérification avait pour objectif de vérifier si le MAS-Services avait établi des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité de ses programmes et en faire rapport. Comme le MAS-Services fournit essentiellement des services à 1'appui des programmes des ministères et organismes, il est possible de mesurer son efficacité en fonction du degré selon lequel il fournit des services d'une façon efficiente, rapide et conforme aux demandes des ministères et organismes. Ces questions sont traitées dans une autre partie de ce chapitre.

17.65 Voici l'objectif du MAS-Services tel que précisé dans le Budget des dépenses:

"Assurer, au moindre coût, un grand éventail de services de consultation, d'administration et de gestion, au gouvernement en général, de même qu'aux ministères et organismes de l'État, en vue d'augmenter l'efficacité et de réduire les coûts des services gouvernementaux."

17.66 Voici les sous-objectifs tels que précisés dans le Budget des dépenses:

-"Fournir des services de gestion et de consultation qui soient concurrentiels.

-Tenir la comptabilité fiscale et autres dossiers de l'administration centrale et préparer les Comptes publics.

-Assurer des services de paiement et d'autres services administratifs associés à la paye et aux régimes de prestations des employés.

-Fournir des services de paiement, de comptabilité et de gestion."

17.67 Notre évaluation de la précision avec laquelle l'objectif était formulé nous a permis de constater qu'il était possible d'en donner deux interprétations. Le MAS-Services a fonctionné dans le cadre d'une interprétation selon laquelle il est réputé avoir atteint son objectif s'il a rempli ses fonctions statutaires et a dirigé ses opérations ministérielles internes d'une manière efficiente et économique. Il a également élaboré des plans et a pris des mesures initiales en vue de déterminer et de divulguer les coûts des services facultatifs qu'il offre aux clients et d'étendre l'utilisation des protocoles d'entente afin que les clients puissent, à l'avenir, évaluer le MAS-Services par rapport à d'autres sources de services.

17.68 Il est possible de donner une autre interprétation au libellé de l'objectif énoncé dans le Budget des dépenses en l'absence de toute référence aux fonctions statutaires du MAS-Services, pour la prestation de "services communs", en vertu de la Loi sur le MAS et à celles du Receveur général prévues par la Loi sur l'administration financière. Cette interprétation exigerait que le MAS-Services améliore l'efficience et réduise les coûts à l'échelle du gouvernement en ce qui a trait aux services qu'il offre au gouvernement, dans son ensemble et aux ministères clients. Dans ce contexte, le MAS-Services atteindrait son objectif s'il faisait en sorte que ses services permettent d'accroître l'efficience et de réaliser des économies dans l'ensemble du gouvernement; il devrait donc faire porter ses évaluations de l'efficacité et ses procédés de rapport aussi bien sur les activités d'autres ministères que sur les siennes.

17.69 La façon dont l'objectif est exprimé dans le Budget des dépenses détermine la nature des données sur la performance devant être divulguées au Parlement et les procédés devant être instaurés pour mesurer l'efficacité de manière à renforcer l'imputabilité à 1'égard du Parlement.

17.70 Conformément à ses fonctions statutaires, le MAS-Services a basé ses méthodes de mesure et de rapport sur ses activités internes. Il a indiqué que, selon le ministère de la Justice, aucune loi ne l'habilitait à instaurer des procédés pour mesurer et faire rapport lui permettant d'évaluer si ses services, obligatoires ou facultatifs, contribuaient à améliorer l'efficience et à réduire les coûts à l'échelle du gouvernement.

17.71 Pour renforcer l'imputabilité à l'égard du Parlement, le

MAS-Services devrait préciser l'énoncé de ses objectifs figurant dans le budget des dépenses. On devrait faire de même pour les objectifs dit Receveur général du Canada.

Planification et contrôle

17.72 Ces trois dernières années, le MAS-Services s'est penché attentivement sur le processus de planification. C'est ainsi qu'en 1976, il a instauré un processus visant à définir et à fixer les objectifs. Par ailleurs, en janvier 1979, un nouveau sous-ministre adjoint chargé de l'ensemble de la planification et des finances, a été nommé.

17.73 Nous avons constaté que les principaux éléments d'un processus de planification équilibré étaient en place. Cependant, il faudrait compléter le plan stratégique global, qu'on élabore présentement et qui comportera une définition du rôle du MAS-Services ainsi que ses buts et ses objectifs à long terme. De plus, celui-ci devrait s'assurer que lorsque c'est possible, les objectifs à long terme soient mesurables. Nous avons également constaté que la planification à long terme et à court terme n'avaient été que partiellement intégrée à la planification financière.

17.74 Au cours des cinq dernières années, le MAS-Services a amélioré ses systèmes de contrôle. En 1975, il a instauré un Système de comptabilité du prix de revient (INFORM) pour contrôler le coût de ses produits. Par "produit", il faut entendre un service particulier fourni à un ministère. Les systèmes de mesure de la performance ont été instaurés en 1973 et fortement remaniés en 1977. Malgré ces initiatives, les systèmes de contrôle adoptés par le MAS-Services doivent être encore améliorés. En ce qui concerne INFORM, nous avons constaté, par exemple, que le coût des produits n'était pas exact, du fait que la répartition des coûts indirects n'était pas fiable.

17.75 Le MAS-Services devrait renforcer ses procédés et intégrer toutes les activités de la planification (stratégie globale, à long terme et à court terme) à la planification financière, en vue de perfectionner davantage le processus de planification.

17.76 En vue d'accroître l'utilité du système de prix de revient pour les produits (INFORM), le MAS-Services devrait améliorer la méthode de répartition des coûts indirects à des produits précis.

Gestion du coût affectant la paye

17.77 Notre vérification a porté sur le processus de planification de la main d'oeuvre, sur la formation et le perfectionnement et sur les systèmes d'information sur les ressources humaines utilisés par le MAS-Services. Voici les définitions que nous avons adoptées, dans le cadre de cette vérification:

-la planification de la main-d'oeuvre englobe les systèmes permettant de s'assurer que l'on dispose du nombre requis de personnes ayant les compétences nécessaires, au moment et à l'endroit voulus;

-la formation et le perfectionnement sont les systèmes permettant de déterminer et combler les besoins actuels et futurs de compétence, de connaissances et d'attitude, en vue d'améliorer le rendement des employés et de faire face aux changements d'ordre technologique ou autres; et

-les systèmes d'information sur les ressources humaines sont les systèmes permettant de fournir aux gestionnaires les renseignements de base sur le personnel, notamment des profils d'emplois et d'employés au sein d'un organisme.

17.78 Le MAS-Services est un organisme décentralisé dont les sections du personnel, de quatre niveaux différents, sont réparties entre l'administration Centrale, les secteurs, les directions et les régions. Ces deux dernières années, il a fortement amélioré son mode de gestion de ses ressources humaines. Par exemple, il a instauré des plans précis de main-d'oeuvre pour faire face à plusieurs grands changements survenus dans son milieu opérationnel. Il a également adopté une méthode plus systématique pour déterminer ses besoins de formation, et pour présenter et gérer ses activités de formation et de perfectionnement. Cependant, d'autres améliorations s'imposent.

17.79 Planification de la main d'oeuvre. Malgré ces récentes initiatives, nous avons constaté que le secteur des Services opérationnels, qui emploie environ 70 pour cent de la main-d'oeuvre du MAS-Services, ne disposait pas encore de méthodes ou de techniques complètes pour déterminer et justifier ses besoins en main-d'oeuvre. Les normes utilisées pour traduire le volume de travail projeté en besoins de main-d'oeuvre étaient fondées sur des données historiques, et la pertinence de ces normes n'avait pas été suffisamment vérifiée. La budgétisation de la main-d'oeuvre était également axée sur l'augmentation ou la diminution de l'effectif de base courant, sans que l'on en ait examiné le bien-fondé. Par conséquent, on ne pouvait être certain que la main-d'oeuvre actuelle était de qualité suffisante et assez nombreuse. Le MAS-Services reconnaît la plupart de ces problèmes et envisage la possibilité de recourir à des normes de travail scientifiques pour certains domaines du secteur des Services opérationnels.

17.80 Le MAS-Services doit pouvoir faire face aux fluctuations de la demande provenant des ministères et organismes du gouvernement fédéral; elle doit aussi pouvoir réagir aux progrès de la technologie et aux changements dans son propre milieu opérationnel. Les efforts de la planification de la main-d'oeuvre sont concentrés sur l'examen des répercussions des changements et sur le développement de plans d'action appropriés afin de résoudre les problèmes.

17.81 Le MAS-Services n'avait pas encore entièrement mis en oeuvre une approche globale au niveau de l'administration centrale, pour la planification et la gestion de son personnel, en vue de déterminer et de résoudre des problèmes éventuels de surplus ou d'insuffisance de la main d'oeuvre, de même que d'autres graves problèmes de personnel. Par exemple, plusieurs directions n'avaient pas de prévisions de

besoins éventuels en main-d'oeuvre, tenant compte de facteurs tels que les déplacements, les départs à la retraite et les Périodes de formation requises. On ne pouvait donc comparer les besoins prévus aux disponibilités prévues en dotation, ni élaborer de plans d'action appropriés.

17.82 Ce manque de planification appropriée empêche le MAS-Services de s'assurer s'il dispose maintenant - et s'il disposera - du nombre requis de personnes, au niveau et au moment voulus.

17.83 Le Secteur des services opérationnels devrait périodiquement évaluer le bien-fondé de l'ampleur de son effectif de base, compte tenu qu'il se produit régulièrement des changements dans les conditions de travail.

17.84 Une fois qu'elles auront été perfectionnées, les normes du Système de mesure du rendement devraient permettre de justifier le niveau des ressources requises, de telle sorte que les gestionnaires disposent des outils nécessaires pour relier les besoins en ressources aux extrants.

17.85 Le MAS-Services devrait renforcer ses activités en matière de planification de la main-d'oeuvre au niveau de l'administration centrale en vue d'analyser, au moins une fois par an, l'impact de ses plans opérationnels sur les besoins en personnel et de comparer ces besoins avec les prévisions en personnel, afin de voir si des mesures correctives s'imposeraient.

17.86 Formation et perfectionnement. Les activités de formation et de perfectionnement sont très diversifiées au MAS-Services. Elles portent aussi bien sur la formation en cours d'emploi des commis que sur la formation technique de personnel hautement spécialisé. Le MAS-Services a apporté de nombreuses améliorations à la gestion de ses activités de formation et de perfectionnement et compte avoir implanté, d'ici à 1980-1981, toutes les nouvelles politiques. Du fait que les systèmes améliorés n'ont pas encore été entièrement implantés, on trouve encore certaines faiblesses dans ce domaine, par exemple le degré d'utilisation du processus d'évaluation du rendement pour identifier les besoins de formation et de perfectionnement. Bien que les superviseurs aient été initiés à l'utilisation des rapports d'examen du rendement à cet effet, nous avons constaté, que pour l'année civile 1978, il n'y avait pas eu d'évaluations du rendement pour 652 employés, soit 46 pour cent des employés n'appartenant pas à la catégorie des commis aux écritures qui ne sont pas assujettis à la rémunération fondée sur le rendement.

17.87 Le MAS-Services reconnaît que la formation en cours d'emploi constitue son principal mode de formation, mais il a recours à d'autres méthodes, lorsque c'est nécessaire. En outre, il est actuellement à instaurer une approche plus systématique à l'égard de certaines activités de formation, alors qu'il se fiait précédemment sur "l'entraînement particulier". Cette nouvelle méthode comprend l'établissement et l'utilisation de certains modules et programmes de formation, pour des postes spécifiques de commis aux écritures dans le

secteur des Services opérationnels, de même que des méthodes permettant de déterminer les besoins d'une telle formation et d'en évaluer son efficacité. Cependant, le MAS-Services doit encore étudier la possibilité d'étendre cette méthode améliorée à la planification et à l'évaluation d'autres activités semblables "d'entraînement particulier" à tout son organisation.

17.88 Le MAS-Services devrait examiner toutes les activités portant sur "l'entraînement particulier" ou sur la formation en cours d'emploi, de façon à déterminer s'il peut les adapter à son approche améliorée et plus structurée.

17.89 Systèmes d'information sur les ressources humaines. Le MAS-Services a également besoin d'une meilleure base de données et d'un meilleur système de rapports en ce qui concerne le nombre et les caractéristiques de son répertoire sur la main-d'oeuvre et sur les postes. Ainsi, pour planifier leurs besoins en main-d'oeuvre, les chefs de service et les chefs du personnel doivent avoir immédiatement accès aux données portant sur l'attrition de la main-d'oeuvre, les départs éventuels à la retraite, l'âge des employés, leurs antécédents professionnels, etc. L'actuel Système d'information sur le personnel du MAS dessert à la fois l'administration des Approvisionnements et celle des Services et coûte $233,000 par année. Nous avons constaté que ceux qui s'en servent critiquent son manque de précision, d'intégralité, et de respect des délais. L'absence d'un système d'information adéquat a entraîné la création d'autres systèmes faisant double emploi et a entravé la bonne gestion du personnel.

17.90 Le MAS-Services a reconnu les problèmes du système actuel et a demandé au Bureau des conseils en informatique du secteur des Services de gestion d'envisager l'élaboration d'un nouveau système d'information sur le personnel. Fort de cette demande, le Bureau des conseils en informatique a entrepris l'élaboration d'un système qui serait applicable à l'ensemble du gouvernement.

17.91 Cette décision n'était pas fondée sur un sondage bien étayé des autres ministères qui avaient indiqué la nécessité d'un nouveau système d'information sur le personnel. Le système en voie d'élaboration, le Système de rapports sur l'administration du personnel (PARS) s'inscrit dans le cadre du Système d'information sur les langues officielles du Conseil du Trésor (SILO) et est conçu avec l'intention que son usage soit répandu dans l'ensemble du gouvernement. Aucune analyse suffisamment détaillée des coûts-avantages a été faite avant l'élaboration de ce nouveau système important. Le système n'était pas en vigueur au moment de notre étude; cependant nous assurerons le suivi de cette question au cours de vérifications ultérieures.

Gestion du traitement électronique des données

17.92 Le MAS-Services est, au sein du gouvernement fédéral, l'un des plus grands utilisateurs de l'informatique. Pour l'exercice 1978-1979, il a fait état de dépenses annuelles de $37 millions pour l'informatique et les dépenses connexes et a employé quelque 1,200

années-personnes dans ce secteur.

17.93 La Direction de l'informatique est chargée, au sein du MAS-Services, d'assurer essentiellement des services techniques de mise au point des systèmes de traitement électronique des données et de fournir environ un tiers des services informatiques effectivement requis. Sur le plan fonctionnel, cette Direction est également responsable des opérations informatiques gérées dans plusieurs centres du Canada, par le Secteur des opérations et la Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada.

17.94 De façon générale, nous avons constaté que les principaux centres de données fournissaient des services fiables et en temps opportun et que la gestion et le contrôle des opérations semblaient satisfaisants pour que les systèmes de traitement électronique des données produisent les résultats escomptes. Nous avons cependant relevé certaines lacunes dans la gestion et le contrôle des projets d'élaboration des systèmes de traitement électronique des données, ainsi que dans la planification générale de nouveaux systèmes et du matériel.

17.95 Les systèmes de traitement électronique des données sont élaborés et entretenus sur une base de projet, grâce aux ressources fournies par la Direction de l'informatique et par les services fonctionnels du MAS-Services. L'échelonnement des projets et le procédé régissant leur approbation sont normalisés, conformément à certaines lignes directrices officielles régissant l'élaboration des systèmes; cependant, parmi les projets examinés, nous n'avons relevé aucune similitude dans les méthodes de contrôle et de gestion des projets. Dans certains cas, on utilisait plus d'un système de contrôle de projets pour différentes parties du travail, et il n'y avait aucun total cumulatif des coûts pour ces projets. L'absence de ces renseignements empêche le MAS-Services d'effectuer des analyses coûts-avantages qui soient fiables.

17.96 Les projets d'élaboration et d'entretien des systèmes de traitement électronique des données exigent un certain nombre d'approbations finales pour chaque phase des travaux. Au MAS-Services, ce sont les cadres supérieurs qui possèdent cette autorité et qui sont chargés d'approuver les rapports et les détails techniques se rapportant à chaque projet. Au MAS-Services des approbations finales étaient données pour tous les projets informatiques que nous avons examinés. Nous avons cependant remarqué que les clients du MAS-Services qui demandaient que des changements soient apportés pour répondre à leurs besoins ne signifiaient pas toujours officiellement leur accord définitif.

17.97 L'évaluation des systèmes, l'assurance de la qualité et le respect des normes sont des fonctions qui n'étaient pas exécutées convenablement. Comme le MAS-Services possède plusieurs systèmes critiques et coûteux de traitement électronique des données qui sont constamment modifiés, suite à des changements demandés et à des besoins supplémentaires, il doit réexaminer constamment leur efficience et leur efficacité afin de s'assurer qu'ils répondent aux

besoins des usagers et que le personnel, le matériel et les autres ressources associées au traitement électronique des données soient utilisés avec efficience.

17.98 Bien que l'on ait élaboré des plans à long terme pour un nombre restreint de systèmes de traitement électronique des données, la plupart n'ont pas été mis à jour pour faire état des changements requis. Il n'existait pas pour les systèmes de traitement électronique des données, de plan consolidé que l'on pourrait utiliser afin de prévoir la capacité nécessaire du matériel ou les autres ressources nécessaires par exemple pour l'élaboration des systèmes. À court terme, la budgétisation relative aux changements et aux améliorations apportés aux systèmes actuels était fondée sur l'année en cours, plus les ressources supplémentaires requises en raison de l'inflation ou de l'accroissement du volume de travail.

17.99 La planification du matériel de traitement électronique des données n'incluait pas d'études officielles de faisabilité sur le plan de l'économie permettant d'identifier et d'évaluer d'autres plans concernant le matériel. De plus, on ne procédait pas à un examen annuel officiel des prévisions du volume et de la capacité du matériel, qui identifierait des économies éventuelles. Si ces mesures avaient été incluses dans les procédés d'évaluation et de planification du matériel de traitement électronique des données du MAS-Services, on aurait pu juger inutiles certaines pièces d'équipement informatique que l'on est à installer dans les quatre centres de calcul régionaux et des mesures auraient pu être prises pour réduire les dépenses de location du matériel.

17.100 Ces dernières années, le MAS-Services a amélioré la sécurité et la fiabilité de l'ensemble de ses activités de traitement électronique des données. L'équipe d'inspection et d'évaluation de la sécurité de la GRC a visité les centres de données de la région de l'Ontario ainsi que ceux de la région de la Capitale nationale. Le nécessaire a été fait pour donner suite à leurs recommandations. On a également mis en place ou on est à élaborer des plans pour parer à plusieurs éventualités. Nous avons cependant constaté qu'on n'avait pas encore terminé l'évaluation complète des dangers, évaluation qui est essentielle à l'élaboration de mesures de sécurité efficaces et de plans d'urgence.

17.101 En bref, il semble que les activités quotidiennes de traitement électronique des données au MAS-Services soient bien gérées et qu'elles répondent aux objectifs à court terme; il est cependant nécessaire d'améliorer la coordination, l'élaboration et la planification des systèmes pour accroître la rentabilité et l'efficience des services de traitement électronique des données, au MAS-Services.

17.102 Les services fonctionnels du MAS-Services devraient élaborer et entretenir des plans à long terme de mise en application de systèmes de traitement électronique des données, de telle sorte que l'on puisse procéder à la budgétisation et au contrôle des opérations à court terme, de même que la planification à long terme du personnel

et du matériel.

17.103 Le MAS-Services devrait veiller à ce que toutes les activités et toutes les tâches se rapportant à un projet de traitement électronique des données soient justifiées dans un seul système de contrôle et de planification de projet. Le système devrait mettre l'accent sur des comparaisons entre les coûts réels et les budgets.

17.104 Les ministères et organismes qui demandent que l'on apporte des changements aux systèmes devraient signifier officiellement leur accord définitif.

17.105 Il faudrait élaborer des plans pour l'évaluation des systèmes et l'examen des systèmes déjà implantés et accroître sensiblement les activités de l'évaluation des systèmes, de l'assurance de la qualité et de l'observance des normes pour s'assurer que les systèmes de traitement électronique des données soient suffisamment efficaces et économiques pour mener à bien les programmes et réaliser les objectifs du gouvernement.

17.106 Le MAS-Services devrait instaurer des procédés officiels afin de prévoir, chaque année, le volume de travail et évaluer la capacité du matériel. Les procédés devraient permettre la détermination de configurations de rechange pour le matériel et l'évaluation de leur coût, aux fins de planification à court et à long terme.

17.107 Le MAS-Services devrait entreprendre des études de faisabilité sur le plan de l'économie pour toutes nouvelles configurations de matériel de traitement électronique des données, y compris le matériel actuellement utilisé dans les quatre centres d'informatique régionaux du MAS-Services.

17.108 On devrait compléter aussitôt que possible, l'évaluation des dangers pour toutes les installations d'informatique du MAS-Services.

Mesure de l'efficience à la Direction des opérations

17.109 Il est très important que le MAS-Services ait un système fiable de mesure de l'efficience de ses opérations, puisqu'il verse environ $100 millions en traitements et contrôle quelque 5,500 années-personnes. La Direction des opérations est un secteur des plus importants puisqu'elle emploie 2,400 années-personnes; cependant, son Système de mesure du rendement (SMR) actuel doit être amélioré avant que l'on puisse s'en servir pour mesurer convenablement l'efficience. Nous avons constaté que les normes du SMR n'incluaient pas toutes les tâches d'écriture accomplies dans une activité donnée et qu'elles étaient basées sur des données recueillies par l'employé lui-même ou sur des données historiques et réelles. Cette situation tend à perpétuer les lacunes inhérentes aux procédés et peut entraîner l'incorporation de ces lacunes dans les normes.

17.110 En appliquant les mesures utilisées pour l'élaboration des normes, aucun effort n'a été fait pour s'assurer que les méthodes de

travail étaient uniformes dans tous les bureaux. Par conséquent, même si une tâche avait été bien définie, la définition ne correspondait pas nécessairement aux méthodes utilisées dans un Bureau de district des services donné. En outre, le MAS-Services n'avait pas mesuré de manière convenable la capacité de production de ses Bureaux de district des services. Ce genre d'information constituerait une meilleure base que celle qui existe actuellement pour décider du regroupement des Bureaux, dans le but d'améliorer l'efficience des opérations.

17.111 Il faudrait revoir le Système de mesure du rendement actuel pour éliminer, dans la mesure du possible, les lacunes inhérentes aux normes et permettre des comparaisons entre les différents Bureaux de district des services.

17.112 En ce qui concerne les Bureaux de district des services, le MAS-Services devrait revoir la capacité de production, qui se rattache au nombre de produits, aux années-personnes, au matériel et à d'autres ressources, afin d'améliorer davantage l'efficience de ses opérations.

Vérification interne

17.113 En avril 1978, nous avons examiné la fonction de vérification interne afin de déterminer si ses activités étaient satisfaisantes et jusqu'à quel point nous pouvions nous fier à cette fonction dans notre travail. En avril 1979, nous avons effectué un suivi sur nos constatations.

17.114 Au MAS-Services, la fonction de vérification interne relève de la Direction de la vérification interne (l'ancienne Direction de la vérification de gestion); celle-ci comprenait huit employés de la catégorie professionnelle et avait dépensé quelque 715,000 en 1978-1979. La somme dépensée comprenait environ 430,000 pour des services de vérification obtenus à contrat du Bureau des services de vérification.

17.115 Nous avons constaté que le MAS-Services a effectué de nombreuses vérifications importantes, notamment dans les Bureaux de district de services, et que la Direction de la vérification interne prenait certaines mesures pour augmenter la portée des vérifications. C'est ainsi que la Direction a instauré, en 1976, la fonction de vérification en informatique et a lancé, en 1978, le concept de "vérification composite" qui rassemblait, en une seule opération, les vérifications de conformité, les vérifications financières et les vérifications de gestion.

17.116 Bien que nous n'ayons pu nous fier que très peu à la vérification interne de l'exercice en cours pour déterminer la nature, l'échéancier et la portée de nos travaux, les plans élaborés à l'heure actuelle devraient éventuellement entraîner une diminution importante des travaux de vérification exigés de notre Bureau et accroître le rôle de la vérification interne dans le processus de gestion.

17.117 Le développement de ce rôle dépend toutefois de

l'augmentation, dont on a grand besoin, du nombre des employés affectés à la Direction de la vérification interne aux fins de la vérification des systèmes informatiques. Par ailleurs, il faudrait mieux définir la portée des travaux sous-traités au Bureau des services de vérification. La méthode de vérification des systèmes reliés aux produits, récemment adoptée, est une excellente initiative, du fait qu'elle s'adresse à tous les systèmes et à tous les procédés touchant un produit donné et qu'elle dépasse le cadre des directions.

17.118 Notre examen a révélé un certain nombre de problèmes sur le plan de la vérification interne. D'abord, et surtout à cause de la pénurie de vérificateurs dans le domaine de l'informatique, nous avons constaté l'absence de vérifications systématiques des grands systèmes informatiques que le MAS-Services exploite. Autrement dit, aucun des systèmes informatiques desservant quelque trente services de paiements et de comptabilité n'avait été soumis à une vérification interne complète au 31 mars 1979. Du fait que ces systèmes ont un effet important sur le contrôle financier de l'ensemble du gouvernement, cette absence de vérification est particulièrement critique. Cependant, il y a du progrès dans la vérification d'un système important, le "Système régional de paye", pour lequel un programme de vérification a été élaboré et soumis à des essais, et dont d'ailleurs on procède à l'évaluation des résultats.

17.119 Pour ces systèmes, les normes de la vérification financière interne, élaborées en 1978 par le Bureau du contrôleur général, attribuent les responsabilités comme suit:

"Dans le cas des systèmes informatiques appliqués à l'ensemble de l'administration et dont le fonctionnement relève de ministères du service central, le groupe de vérification interne du ministère n'est tenu de vérifier que les parties de la structure de contrôle implantées dans son propre ministère. Il appartient aux vérificateurs internes du ministère de service d'évaluer les autres parties de la structure."

17.120 Le MAS-Services prend des mesures pour améliorer ses ressources dans le domaine de la vérification des systèmes informatiques et a récemment effectué des évaluations du contrôle de l'élément informatique de deux systèmes.

17.121 Une autre difficulté qui est, en partie, le résultat du manque de vérificateurs, est l'absence de révision par la Direction de la vérification interne des travaux effectués pour son compte par le Bureau des services de vérification. La Direction a élaboré des plans pour entreprendre des examens dans ce secteur.

17.122 Enfin, nous avons constaté qu'il y avait eu un certain retard dans l'élaboration des normes opérationnelles pour la Direction des services de vérification. Cette question a été étudiée et le Comité de vérification a été saisi d'une proposition.

17.123 Au cours de l'année, le MAS-Services a amélioré les rouages de la planification de la vérification et a présenté, en juin 1978, un

plan plus élaboré au comité de vérification. En juin 1978, le comité de vérification a reçu de nouvelles attributions et, en septembre 1978, il a adopté un mandat élargi en matière de vérification. Ces changements devraient accroître l'efficacité de la vérification interne au sein du MAS-Services.

Contrôles financiers sur les retenues à la source de la paye de la Fonction publique

17.124 Le MAS-Services opère un système central et un système régional de paye qui desservent, respectivement, quelque 120,000 et 195,000 fonctionnaires. En 1978-1979, ces systèmes ont généré environ $2.2 milliards de remises au chapitre des retenues sur le traitement annuel. Le Système central de paye est géré et exploité à Ottawa; le Système régional de paye est géré et exploité dans 11 bureaux de paye, répartis à travers le Canada y compris Ottawa. C'est dans ces bureaux que les retenues à la source sont accumulées, réglées et justifiées.

17.125 Pour évaluer la suffisance des contrôles financiers effectués sur la comptabilité des retenues à la source sur la paye, nous avons évalué, dans certains bureaux de paye choisis, les méthodes et les contrôles utilisés en ce qui concerne:

-les retenues statutaires et facultatives effectuées sur les traitements bruts;

-la quote-part des retenues assumées par l'employeur, le cas échéant;

-le paiement, aux organismes, pour le compte desquels des retenues avaient été effectuées; et

- la comptabilité appropriée des retenues.

17.126 À la Division centrale de la paye notre vérification des retenues a révélé que les responsabilités de chacun n'étaient pas clairement définies. Par ailleurs, nous avons remarqué que la plupart des méthodes n'étaient pas décrites adéquatement et que certaines n'étaient pas mises à jour. On ne respectait pas la répartition des responsabilités et la séparation des tâches pour la préparation des' données relatives aux paiements, ni pour les paiements proprement dits, comme le prescrit le Guide d'administration financière, publié par le Conseil du Trésor. Le traitement des données sur les paiements et l'établissement des paiements sont des activités particulièrement importantes.

17.127 Le registre de contrôle des remises, tenu aux fins des retenues sur le traitement par le Système régional de paye, est conçu afin d'appuyer et de contrôler indépendamment les montants qui figurent pour les retenues sur la feuille de paye du Système de comptabilité centrale. Nous avons constaté que, pour ce registre, les données d'entrée provenaient de rapports du Système de comptabilité centrale et que les procédés établis n'étaient pas respectés, ce qui a entravé la tenue de ce registre pour fins de contrôle.

17.128 À la Division centrale de la paye, les tâches devraient être clairement définies et séparées; quant aux responsabilités et aux autorisations, elles devraient être clairement établies et documentées.

17.129 À la Division centrale de la paye, toutes les méthodes devraient être documentées et celles qui sont devenues désuètes, mises à jour.

17.130 Au Bureau de paye de la région de la Capitale nationale, le registre de contrôle des remises devrait faire l'objet d'un examen, et il faudrait respecter les procédés établis pour que ce registre redevienne un instrument de contrôle.

Contrôles financiers sur les comptes de pensions de retraite de la Fonction publique

17.131 Afin d'évaluer si les comptes de pensions de retraite devant paraître dans les Comptes publics du Canada sont présentés fidèlement, nous avons examiné les points suivants:

-la conformité avec la Loi sur la pension de la Fonction publique; et

-les systèmes et méthodes de contrôle, principalement les contrôles sur les contributions provenant des employés des corporations faisant partie de la Fonction publique, de même que sur les remboursements qui leur sont destinés.

17.132 Remarques sur les questions qui tombent sous la responsabilité directe du MAS-Services. Nous avons constaté des faiblesses de contrôle financier dans les systèmes et les méthodes utilisés dans l'administration des comptes de pensions de retraite de la Fonction publique. Ainsi, la Division des pensions de retraite n'avait aucune méthode pour concilier les changements financiers apportés au fichier de base des données sur les retraités avec les versements s'y rapportant. Nous avons également constaté que le système actuel des contrôles du traitement n'était pas suffisant pour s'assurer que les données traitées soient complètes et précises. Par ailleurs, l'absence d'une documentation suffisante des systèmes et programmes d'informatique, de même que certaines faiblesses dans le contrôle du traitement entravaient le contrôle efficace du traitement informatique des données ayant trait aux pensions de retraite. Le contrôle de la qualité et les activités de post-vérification de la Division des pensions de retraite renfermaient cependant certains contrôles compensatoires.

17.133 Le MAS-Services devrait améliorer le contrôle financier des paiements aux retraités en conciliant les montants effectivement versés avec ceux dont le paiement a été autorisé et en consignant dans ses manuels les systèmes informatiques et les programmes connexes.

17.134 Remarques sur les questions dont la responsabilité est partagée par le MAS-Services et le Conseil du Trésor. Les Comptes de pensions de retraite de la Fonction publique qui s'élèvent à $10.1

milliards, se classent parmi les plus importants éléments de passif des Comptes publics du Canada. Le MAS-Services doit s'acquitter de plusieurs activités administratives se rapportant aux pensions de retraite; cependant, le Conseil du Trésor s'occupe de toutes les questions de politique et présente, au Parlement, un rapport annuel sur l'administration de ce compte. De même, le ministère des Finances est chargé des crédits d'intérêts, des crédits d'augmentations de traitement ainsi que des ajustements fondés sur les rapports actuariels et il doit présenter les rapports actuariels à la Chambre des communes. Avec de telles responsabilités, distinctes et indépendantes, il est impossible de trouver une autorité centrale imputable en ce qui concerne les opérations et la gestion du Compte de pension de retraite de la Fonction publique. Puisqu'il n'y a pas d'autorité centrale imputable, plusieurs questions de comptabilité et d'administration n'ont pas été étudiées de manière appropriée.

17.135 Les opérations des comptes de pensions de retraite de la Fonction publique touchent près de 264,000 fonctionnaires, de même qu'environ 26,000 employés de 44 corporations faisant partie de la Fonction publique, qui participent activement aux Comptes de pensions de retraite de la Fonction publique selon les termes de différentes lois du Parlement. Nous avons remarqué qu'il n'existait aucun protocole d'entente entre les administrateurs des comptes de pensions de retraite de la Fonction publique et les corporations dont les employés participent à ces comptes, quant aux conditions d'éligibilité.

17.136 Une politique du Conseil du Trésor interdit de répartir une partie de l'ajustement du passif actuariel déclaré annuellement ($434 millions en 1978-1979) aux corporations participantes. À l'heure actuelle, le Conseil du Trésor répartit l'ensemble de ces ajustements entre les ministères du gouvernement. Par conséquent, ces dépenses n'apparaissent pas dans les états des corporations qui font partie de la Fonction publique. Nous avons établi qu'une somme pouvant s'élever à $68 millions du montant non amortie de l'insuffisance actuarielle pouvait être imputée à ces corporations, mais pas aux crédits ministériels, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Le Conseil du Trésor revoit actuellement sa politique dans ce domaine.

17.137 Nous avons constaté des lacunes de contrôle et attribution des responsabilités en ce qui concerne le remboursement aux employés et leurs contributions des employés des corporations faisant partie de la Fonction publique et les corporations elles-mêmes. Par exemple, il n'existait aucune autorité établie pour s'assurer que les corporations faisant partie de la Fonction publique remettent à temps, et sans erreur, leurs propres contributions, de même que celles de leurs employés. Le MAS-Services nous a fait savoir qu'il n'est pas habilité à prendre des mesures à ce titre. Sa seule responsabilité consiste à consigner les opérations dont il est saisi.

17.138 Nous avons constaté de longs retards dans la préparation du rapport sur l'évaluation des insuffisances actuarielles. C'est ainsi que l'évaluation au 31 décembre 1977 n'était toujours pas terminée au 31 octobre 1979. Ce retard a entraîné une sous-estimation du passif

dans les Comptes publics au 31 mars 1978 et au 31 mars 1979 parce qu'on n'avait pas tenu compte de l'insuffisance actuarielle et qu'on n'avait pas enregistré les dépenses d'intérêt connexes. Nous estimons que la sous-estimation subséquente des dépenses d'intérêt s'élevait à environ $31 millions en raison du retard de 27 mois qu'a accusé la présentation du dernier rapport actuariel du 31 décembre 1972, publié seulement le 10 mars 1975. Bien que ces sous-estimations seront corrigées lors des prochaines évaluations actuarielles, le compte n'en demeure pas moins inexact pour chaque fin d'exercice et une partie de l'insuffisance actuarielle est constituée, en fait, du manque d'intérêt consigné.

17.139 Il faudrait instaurer une autorité centrale imputable pour toutes les opérations touchant les comptes de pensions de retraite de la Fonction publique, de telle sorte que l'on puisse contrôler immédiatement toutes les opérations et recommander des mesures correctives aux ministères intéressés et aux corporations de la Fonction publique participantes.

Contrôles internes dans la fonction du Receveur général

17.140 Notre vérification de cette fonction visait à nous permettre d'exprimer une opinion sur les montants consignés aux Comptes publics et se rapportant au Fonds du revenu consolidé, de même qu'en ce qui concerne la préparation des Comptes publics.

17.141 Nous avons constaté certaines faiblesses sur le plan du contrôle interne en ce qui concerne la façon dont le MAS-Services s'est acquitté de la fonction du Receveur général. Ces faiblesses ne justifiaient pas de réserves à notre rapport de vérification; cependant, elles doivent être rapidement corrigées.

17.142 Presque toutes les données pour les écritures originaires enregistrées au système de comptabilité centrale par la Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada proviennent individuellement des ministères, et ces données sont également utilisées pour l'établissement des Comptes publics. Il est donc important que des liens clairs existent entre les rapports produits par le MAS-Services et ceux produits par les ministères. Lorsque les données des rapports sont identiques, leurs chiffres devraient être également identiques. Il est tout aussi important que les ministères comprennent exactement quels sont les contrôles exercés par le MAS-Services et ceux que les ministères doivent exercer pour que le contrôle financier soit efficace. Le MAS-Services estimait que, comme chaque ministère reçoit des listes détaillées et des relevés de caisse pour lui permettre de concilier ses comptes avec la comptabilité centrale, il comprendrait difficilement pourquoi les ministères ne pourraient évaluer les contrôles financiers concernant leurs programmes s'ils s'en donnaient la peine.

17.143 Dans les Bureaux de district des services, nous avons constaté certaines lacunes en ce qui concerne la tenue des cartes de signature et la vérification des déboursés pour s'assurer qu'ils ont été dûment autorisés, conformément à l'article 26 de la Loi sur

l'administration financière. Nous croyons que ceci est un exemple d'un mécanisme de contrôle important rendu moins efficace à cause de la pression créée par le fort volume de cartes de spécimen de signature que le Receveur général est chargé de tenir à jour pour tous les ministères et pour tous les organismes. À cause de ces faiblesses sur le plan du contrôle, des chèques pourraient être et ont déjà été émis par le Receveur général, sans avoir été dûment autorisés.

17.144 Nous avons constaté que, dans les Bureaux de district des services et à l'unité du Contrôle des données de base, on avait modifié les totaux des lots soumis par les clients. On nous a dit que, en temps normal, le ministère client était avisé de ces changements. Cependant, il existait que des pistes de contrôle incomplètes quant aux raisons de ces changements, un manque de garantie que l'autorisation du ministère client ait été obtenue et un manque de revue par les surveillants.

17.145 À l'heure actuelle, on utilise plus de 100 formulaires différents pour les demandes de chèque. Pour certains, il faut lire les factures y annexées, ce qui augmente les risques d'erreur et rend moins efficiente la conversion des données en langage informatique.

17.146 En plus de l'incertitude quant au rôle que le MAS-Services doit jouer concernant les questions relatives à la paye à l'égard des ministères, tel que mentionné au paragraphe 17.50, les rapports du Système de rapports du ministère (SRM) ne faisaient état, jusqu'en mai 1979, d'aucune date pour la liste de paye. Ces dates sont nécessaires car elles permettent aux ministères de concilier leur liste de paye avec les dépenses de la paye et, donc, de contrôler ces dépenses. Ces conciliations n'ont donc pas été menées efficacement au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1979. Le Conseil du Trésor a déterminé que cette conciliation incombe aux ministères et il est en train de préparer des modules de formation, à leur intention.

17.147 Il s'est présenté, de temps à autre, des différences entre la valeur totale des chèques enregistrés comme ayant été émis par la Division du contrôle du remboursement des chèques (DCRC) et les données correspondantes relatives aux dépenses enregistrées dans la banque de données de la comptabilité centrale. Notre vérification a démontré que certains Bureaux de district des services n'avaient pas corrigé ces différences de manière appropriée. En particulier:

-on ne se préoccupait pas d'effectuer rapidement un suivi en ce qui concerne ces différences;

-les Bureaux de district des services ne donnaient pas suffisamment d'explications - voire aucune explication - à ce titre; et

-les différences non corrigées étaient reportées, en tant qu'article "à concilier", d'un exercice à l'autre.

Nous avons discuté de ces problèmes avec les cadres supérieurs de la Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada. Des mesures ont été prises pour les résoudre et nous suivrons cette question de

près au cours d'examens ultérieurs.

17.148 Certains écarts non conciliés et depuis longtemps en souffrance, qui n'avaient pas été réglés de façon satisfaisante, étaient reportés mensuellement dans la conciliation des chèques en circulation.

17.149 Il faudrait réexaminer les procédés pour vérifier les signatures, de façon à réduire le nombre de signatures actuellement nécessaire.

17.150 Chaque fois que les données préparées par les clients sont modifiées par les Bureaux de district des services ou par la gestion du contrôle des données de base, il faudrait en consigner les raisons en prévision de l'examen qu'en effectuera la gestion.

17.151 Le MAS-Services devrait préconiser des modifications au Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement, de façon à réduire la variété de formulaires de demande de chèque.

17.152 La Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada et la Direction des opérations devraient renforcer leurs procédés pour assurer, en temps opportun, le suivi et l'explication des différences entre les chèques émis et les chèques inscrits aux comptes.

17.153 Il faudrait renforcer les procédés de conciliation des chèques émis et des chèques remboursés, de telle sorte que les différences soient régulièrement expliquées et que les différences non justifiées ne soient pas reportées pendant plus de deux ans.

Rapports au Parlement

17.154 Notre vérification du MAS-Services en ce qui a trait à son rôle de pourvoyeur d'une grande gamme de services de vérification, de gestion et de consultation, sur une méthode de recouvrement des coûts, visait à évaluer la façon dont ces activités et leur exécution par le MAS-Services sont divulguées au Parlement.

17.155 Mode de divulgation actuel. Au chapitre 6 de notre Rapport annuel de 1978, nous avons souligné la nécessité, pour les ministères, de soumettre aux députés des rapports plus détaillés. Le problème essentiel était d'accentuer l'imputabilité des ministères et organismes par les moyens suivants:

-les ministères doivent informer davantage le Parlement de ce qu'ils ont l'intention de réaliser au cours de l'année, des moyens qu'ils entendent prendre, de l'attribution des responsabilités et de la manière dont on prévoit mesurer les progrès accomplis; et

-il faut mettre davantage l'accent sur l'exactitude des renseignements figurant dans le Budget des dépenses et voir à ce qu'ils soient comparables à l'information fournie par les Comptes publics.

17.156 La Commission Lambert a déclaré ce qui suit:

"Les frais payés par les clients doivent paraître dans les budgets des revenus et dépenses tout comme les coûts encourus par la perception de ces recettes doivent être signalés. Il sera alors possible de présenter des propositions raisonnables visant à réduire les coûts ou à augmenter les recettes."

17.157 Compte tenu de ces préoccupations, nous avons décidé d'examiner l'administration des trois bureaux du MAS-Services qui offrent des services spécialisés contre remboursement des coûts. Ces bureaux sont:

-le Bureau des services de vérification;

-le Bureau des conseillers en gestion; et

-le Bureau des conseils en informatique.

17.158 Dans leur présentation actuelle, le Budget des dépenses et les Comptes publics décrivent les dépenses de programme par activité et en donnent le total comme l'illustre la pièce 17.3. Le Bureau des conseils en informatique figure dans l'activité Comptabilité de l'État et services des rapports. Le Bureau des services de vérification et le Bureau des conseillers en gestion sont compris dans la rubrique Services de gestion, services financiers et autres.

17.159 Bien que les dépenses de ces trois bureaux figurent dans deux activités distinctes, leurs recettes sont combinées avec celles provenant d'autres sources en une seule catégorie, à savoir: "Produits et recettes à valoir sur le crédit". Par conséquent cette méthode ne permet pas de faire le lien entre les recettes et les dépenses engagées pour les obtenir. En outre, la présentation actuelle ne permet bas de divulguer au Parlement les résultats financiers des opérations se rapportant a ces activités.

17.160 Méthode préconisée. Afin d'améliorer la qualité des renseignements fournis au Parlement par le MAS-Services, nous suggérons, tout d'abord, que le Budget des dépenses renferme des détails sur chacun des principaux services fournis. Ainsi, les dépenses brutes et tout recouvrement connexe devraient être divulgués séparément. Ensuite, lorsque le Budget des dépenses précise, au sujet des services le sous-objectif "Fournir des services de gestion et de consultation qui soient concurrentiels", le niveau de divulgation devrait être le même que pour les organismes qui assurent pareils services dans le secteur privé. De même, il faudrait divulguer l'utilisation qui a été faite des recettes nettes générées par les services en sus des recettes prévues.

Pièce 17.3 non disponible. (Voir Rapport annuel)

17.161 Afin d'illustrer le genre d'information que le Parlement pourrait recevoir, nous avons préparé, sur la foi de données déjà disponibles grâce aux systèmes de rapports internes du MAS-Services, un certain nombre d'états financiers et de pièces à l'appui. Voici

maintenant une brève description de chaque illustration.

17.162 Pièce 17.4 (Illustration 1). Coût net du programme du MAS-Services par secteur. Ce tableau établit, sous forme récapitulative, le rapport entre le coût total du programme (voir pièce 17.3) et les trois secteurs du Ministère. Il vise à donner une ventilation par secteur, des activités du MAS-Services.

17.163 Tous les postes de dépenses et de recettes sont incorporés, sur une base nette, dans les chiffres se rapportant à chaque secteur, à l'exception des contributions versées aux régimes de prestations des employés et des services fournis par les autres ministères (essentiellement les locaux). Ces montants devraient être attribués à chaque secteur, mais nous ne disposions pas des renseignements nécessaires pour le faire.

17.164 Pièce 17.5 (Illustration 2). Coût net du programme pour le Secteur des services de gestion, par bureau ou direction. La présentation est la même que pour l'illustration 1, avec des détails se rapportant à chaque bureau et à chaque direction faisant partie de ce secteur. Ceci vise à relier les secteurs au Bureau des services de vérification.

17.165 Pièces 17.6 à 17.8 (Illustration 3). État financier du Bureau des services de vérification. Cette illustration assortie de renseignements à l'appui, est présentée comme exemple de ce que nous suggérons pour chaque bureau.

17.166 La présentation de l'illustration 3 est la même que pour les deux premières illustrations, si ce n'est que les dépenses et les recettes brutes sont indiquées séparément pour le Bureau. Les renseignements à l'appui comprennent des tableaux et des graphiques résumant les détails des dépenses et des recettes par source, heures de services professionnels, utilisation du personnel et ainsi de suite, selon le cas.

Pièce 17.4 non disponible. (Voir Rapport annuel)

Pièce 17.5 non disponible. (Voir Rapport annuel)

Pièce 17.6 non disponible. (Voir Rapport annuel)

Pièce 17.7 non disponible. (Voir Rapport annuel)

Pièce 17.8 non disponible. (Voir Rapport annuel)

17.167 Bien que nous n'ayons pas inclus de narration pour les principales variations soulignées dans chaque état, on s'attend à ce que les gestionnaires le fassent. Leurs commentaires contribueraient grandement à la clarté de la présentation et en augmenteraient l'utilité pour le lecteur.

17.168 Les chiffres donnés ont été fournis par le MAS-Services et nous ne les avons pas vérifiés.

17.169 Impact de la méthode préconisée. L'illustration 3 donne les détails des résultats pour les activités du Bureau des services de vérification. Des illustrations semblables pourraient être produites pour le Bureau des conseillers en gestion et le Bureau des conseils en informatique. Dans chaque cas, on compare les recettes de l'année avec celles qui figurent dans le Budget des dépenses, et l'on fait ressortir toutes les différences en dollars et en pourcentage.

17.170 Notre illustration ne va pas jusqu'à établir un fonds renouvelable, bien qu'un tel fonds puisse être établi pour ces services, à l'instar de l'exemple que nous avions donné au chapitre 7 de notre Rapport annuel de 1978, pour un autre organisme financièrement autonome (ministère des Travaux publics).

17.171 Les trois bureaux ont produit des recettes nettes de $3.6 millions ($3.9 millions en 1978), en sus des montants prévus. Le Conseil du Trésor prescrit que les recettes qui dépassent de 125 pour cent celles qui ont été prévues doivent figurer dans une affectation distincte assujettie au contrôle du Conseil du Trésor. Les recettes excédentaires susmentionnées, bien qu'importantes, n'ont pas dépassé les 25 pour cent permis et, conformément aux règlements, le MAS-Services a été autorisé à les utiliser pour financer des activités qui n'étaient pas comprises dans le Budget des dépenses et qui n'avaient pas trait aux activités des bureaux, mais qui avaient, par la suite été autorisées par le Conseil du Trésor. Sans ces recettes supplémentaires, le MAS-Services aurait eu à solliciter des fonds en présentant un budget supplémentaire ou en ayant recours aux crédits du Conseil du Trésor pour éventualités.

Les recettes excédentaires nettes ont été produites comme suit:

	1979	1978
	(en millions de dollars)	
Bureau des services de vérification	2.0	2.3
Bureau des conseillers en gestion	1.6	1.4
Bureau des conseils en informatique	-	.2
	3.6	3.9

Voici quelques exemples de l'utilisation des recettes excédentaires:

	1979	1978
	(en millions de dollars)	
Déménagement de la division des Pensions de retraite	.7	1.8
Indeminités de cessation d'emploi et primes au biliguisme	.3	1.0
Projet de Matane (déménagement)	.5	.5
Projet - Programme de rabais pour les allocations familiales et l'impôt au Québec	.5	-

Le solde a été utilisé pour des projets de moins grande envergure, ou

a été ajouté aux fonds périmés.

Sommaire des recommandations et commentaires du MAS-Services

Procédés pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes

Recommandation

17.71Pour renforcer 1'imputabilité à l'égard du Parlement, le MAS-Services devrait préciser l'énoncé de ses objectifs figurant dans le Budget des dépenses. On devrait faire de même pour les objectifs du Receveur général du Canada.

Commentaire du MAS-Services

Le Ministère étudiera l'objectif et les sous-objectifs figurant dans le Budget des dépenses principal pour s'assurer qu'il existe un lien précis entre ces derniers et les fonctions statutaires prévues dans la Loi sur le MAS et la Loi sur l'administration financière.

Planification et contrôle

Recommandation

17.75Le MAS-Services devrait renforcer ses procédés et intégrer toutes les activités de la planification (stratégie globale, à long terme et à court terme) à la planification financière, en vue de perfectionner davantage le processus de planification.

Commentaire du MAS-Services

Recommandation acceptée. Par suite de l'étude sur la RPCG effectuée par le Bureau du contrôleur général, un plan d'action touchant ces, questions a été élaboré. Il est prévu que les systèmes en vigueur au 1er avril 1980 auront été améliorés en prévision de leur utilisation au cours de l'exercice de 1980-1981. Il s'agit là de l'étape finale du processus d'amélioration du système de planification qui a débuté au printemps de 1975.

Recommandation

17.76En vue d'accroître l'utilité du système de prix de revient pour les produits (INFORM), le MAS-Services devrait améliorer la méthode de répartition des coûts indirects à des produits précis.

Commentaire du MAS-Services

Recommandation acceptée. Le MAS-Services poursuivra ses efforts en vue d'améliorer le système d'imputation des coûts aux produits. On procède actuellement à une étude au cours de laquelle l'ensemble de l'imputation des coûts sera vérifié.

Gestion du coût affectant la paye - Planification de la main-d'oeuvre

Recommandation

17.83Le Secteur des services opérationnels devrait périodiquement évaluer le bien-fondé de l'ampleur de son effectif de base, compte tenu qu'il se produit régulièrement des changements dans les conditions de travail.

Commentaire du MAS-Services

Les méthodes servant à évaluer le bien-fondé de l'ampleur de l'effectif de base sont actuellement à l'étude. Le MAS-Services étudie également la possibilité d'utiliser des normes de travail conçues scientifiquement dans certains domaines du secteur des Services opérationnels.

Recommandation

17.84Une fois qu'elles auront été perfectionnées, les normes du Système de mesure du rendement devraient permettre de justifier le niveau des ressources requises, de telle sorte que les gestionnaires

disposent des outils nécessaires pour relier les besoins en ressources aux extrants.

Commentaire du MAS-Services

Recommandation acceptée.

Recommandation

17.85Le MAS-Services devrait renforcer ses activités en matière de planification de la main d'oeuvre au niveau de l'administration centrale en vue d'analyser, au moins une fois par an, l'impact de ses plans opérationnels sur les besoins en personnel et de comparer ces besoins avec les prévisions en personnel, afin de voir si des mesures correctives s'imposeraient.

Commentaire du MAS-Services

Le Ministère a reçu la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la Planification de la gestion du personnel, à la fin du mois de mars 1979. L'application de cette politique permettra l'établissement d'un plan annuel pour l'ensemble du Ministère comme le demande la recommandation. Ce passage du processus actuel d'analyse par secteur à cette analyse d'ensemble nous permettra de faire un pas en avant.

Gestion du coût affectant la paye - Formation et perfectionnement

17.88Le MAS-Services devrait examiner toutes les activités portant sur "l'entraînement particulier" ou sur la formation en cours d'emploi, de façon à déterminer s'il peut les adapter à son approche améliorée et plus structurée.

Commentaire du MAS-Services

Recommandation acceptée. Le MAS-Services poursuivra la réalisation de son plan triennal qu'a approuvé le Conseil du Trésor. La dernière année de ce plan a débuté avec l'exercice de 1979-1980.

Gestion du traitement électronique des données

Recommandation

17.102Les services fonctionnels du MAS-Services devraient élaborer et entretenir des plans à long terme de mise en application de systèmes de traitement électronique des données, de telle sorte que l'on puisse procéder à la budgétisation et au contrôle des opérations à court terme, de même qu'à la planification à long terme du personnel et du matériel.

Commentaire du MAS-Services

Des plans à long terme de mise en application de systèmes de traitement électronique des données ont été élaborés pour certains systèmes principaux et ce processus de planification sera élargi. Les

systèmes seront tenus à jour de sorte que l'on puisse procéder à la budgétisation et au contrôle des opérations à court terme, de même qu'à la planification à long terme du personnel et du matériel.

Recommandation

17.103Le MAS-Services devrait veiller à ce que toutes les activités et toutes les tâches se rapportant à un projet de traitement électronique des données soient justifiées dans un seul système de contrôle et de planification de projet. Le système devrait mettre l'accent sur des comparaisons entre les coûts réels et les budgets.

Commentaire du MAS-Services

Recommandation acceptée. Cela est déjà fait dans une certaine mesure et l'on projette de faire plus, tout particulièrement dans le domaine du recouvrement des coûts.

Recommandation

17.104Les ministères et organismes qui demandent que l'on apporte des changements aux systèmes devraient signifier officiellement leur accord définitif.

Commentaire du MAS-Services

À l'heure actuelle, on demande en général que les systèmes soient définitivement acceptés; l'administration des Services déploiera davantage d'efforts en vue d'obtenir, à l'avenir, une acceptation définitive officielle.

Recommandation

17.105Il faudrait élaborer des plans pour l'évaluation des systèmes et l'examen des systèmes déjà implantés et accroître sensiblement les activités de l'évaluation des systèmes, de l'assurance de la qualité et de l'observance des normes pour s'assurer que les systèmes de traitement électronique des données soient suffisamment efficaces et économiques pour mener à bien les programmes et réaliser les objectifs du gouvernement.

Commentaire du MAS-Services

Recommandation acceptée. Le Ministère élaborera un plan lui permettant d'appliquer cette recommandation dans un délai convenable.

Recommandation

17.106Le MAS-Services devrait instaurer des procédés officiels afin de prévoir, chaque année, le volume de travail et évaluer la capacité du matériel. Les procédés devraient permettre la détermination de configurations de rechange pour le matériel et l'évaluation de leur coût, aux fins de planification à court et à long terme.

Commentaire du MAS-Services

Recommandation acceptée. Les procédés officiels nécessaires seront élaborés.

Recommandation

17.107Le MAS-Services devrait entreprendre des études de faisabilité sur le plan de l'économie pour toutes nouvelles configurations de matériel de traitement électronique des données, y compris le matériel actuellement utilisé dans les quatre centres d'informatique régionaux du MAS-Services.

Commentaire du MAS-Services

Ce travail est actuellement exécuté dans une certaine mesure et on prévoit étendre sa portée.

Recommandation

17.108On devrait compléter aussitôt que possible, l'évaluation des dangers pour toutes les installations d'informatique du MAS-Services.

Commentaire du MAS-Services

Certaines évaluations des dangers sont terminées et d'autres sont actuellement effectuées. Sous réserve des restrictions en matière de ressources, on procédera à l'évaluation des autres emplacements selon le plan de l'Étude de l'accès qui s'étend sur la période allant de septembre 1979 à septembre 1982. Tous les emplacements recevront des dossiers sur l'évaluation des dangers d'ici la fin de 1979 et pourront ainsi entreprendre les travaux préliminaires.

Mesure de l'efficience à la Direction des opérations

Recommandation

17.111Il faudrait revoir le Système de mesure du rendement actuel pour éliminer, dans la mesure du possible, les lacunes inhérentes aux normes et permettre des comparaisons entre les différents Bureaux de district des services.

Commentaire du MAS-Services

L'un des buts de la Direction des opérations pour l'exercice de 1979-1980 est de perfectionner et d'automatiser le Système de mesure de la performance et un projet officiel devant permettre d'atteindre cet objectif est déjà en cours. Une activité prioritaire dans le cadre de ce projet est l'élaboration de normes de travail plus exactes et plus spécifiques. En outre, l'équipe du projet élaborera un Guide du gestionnaire qui renseignera tous les gestionnaires de la Direction sur la manière d'interpréter et de comparer les données des mesures de la performance. La Direction projette également l'élaboration d'un programme officiel de révision et de validation périodiques, selon un

calendrier pré-établi, des normes de travail du SMP.

Recommandation

17.112En ce qui concerne les Bureaux de district des services, le MAS-Services devrait revoir la capacité de production, qui se rattache au nombre de produits, aux années-personnes, au matériel et à d'autres ressources, afin d'améliorer davantage l'efficience de ses opérations.

Commentaire du MAS-Services

Les améliorations prévues en ce qui a trait au Système de mesure de la performance permettront d'établir les liens auxquels fait allusion la recommandation et les données ainsi produites serviront à améliorer encore davantage l'efficience et l'efficacité des opérations.

Contrôles financiers sur les retenues à la source de la paye de la Fonction publique

Recommandation

17.128À la Division centrale de la paye, les tâches devraient être clairement définies et séparées; quant aux responsabilités et aux autorisations, elles devraient être clairement établies et documentées.

Commentaire du MAS-Services

Au cours de l'année qui vient et pour quelque temps encore, le transfert des comptes de paye au Système régional de paye qui remplacera le système central se fera sur une base mensuelle et il y aura de nombreuses réaffectations de personnel. Parallèlement à ce transfert, on révise et applique actuellement les descriptions de postes au sein de la Division centrale de la paye, compte tenu des changements apportés aux responsabilités et de la division des tâches, des mesures imposées par le transfert.

Recommandation

17.129À la Division centrale de la paye, toutes les méthodes devraient être documentées et celles qui sont devenues désuètes, mises à jour.

Commentaire du MAS-Services

La Division centrale de la paye est remplacée progressivement par le Système régional de paye et, à notre avis, il ne serait pas économique de procéder à une mise à jour complète des procédés et des documents. Toutefois, les activités importantes liées au traitement des chèques ont été révisées et, lorsque des faiblesses de contrôle évidentes étaient relevées, nous avons modifié en conséquence les méthodes et la répartition du travail.

Recommandation

17.130Au Bureau de paye de la région de la Capitale nationale, le registre de contrôle des remises devrait faire l'objet d'un examen, et il faudrait respecter les procédés établis pour que ce registre redevienne un instrument de contrôle.

Commentaire du MAS-Services

Recommandation acceptée. Des mesures correctives ont été prises.

Contrôles financiers sur les comptes de pensions de retraite de la Fonction publique - Remarques sur les questions qui tombent sous la responsabilité directe du MAS-Services

Recommandation

17.133Le MAS-Services devrait améliorer le contrôle financier des paiements aux retraités en conciliant les montants effectivement versés avec ceux dont le paiement a été autorisé et en consignant dans ses manuels les systèmes informatiques et les programmes connexes.

Commentaire du MAS-Services

Recommandation acceptée. Des modifications sont actuellement apportées au processus actuel de paiement aux retraités et entreront en vigueur d'ici le 31 décembre 1979. En fait, les totaux de contrôle sur les paiements autorisés au cours d'un mois et les déboursés réels lors de l'émission habituelle des chèques seront conciliés. De nouveaux systèmes informatiques sont en voie d'élaboration. Dans le cadre de cette activité d'élaboration, la documentation officielle a, en général, été améliorée et le sera davantage lorsque les caractéristiques des nouveaux systèmes seront déterminées.

Contrôles financiers sur les comptes de pensions de retraite de la Fonction publique - Remarques sur les questions dont la responsabilité est partagée par le MAS-Services et le Conseil du Trésor

Commentaire du MAS-Services

Le Bureau du contrôleur général a répondu à ce point.

Recommandation

17.139Il faudrait instaurer une autorité centrale, imputable pour toutes les opérations touchant les comptes de pensions de retraite de la Fonction publique, de telle sorte que, l'on puisse contrôler immédiatement toutes les opérations et recommander des mesures correctives aux ministères intéressés et aux corporations de la Fonction publique participantes.

Commentaire du MAS-Services

Commentaires du Bureau du Contrôleur général: La question à étudier porte sur un mécanisme de coordination officiel de la politique et des responsabilités administratives visant les comptes de pensions de

retraite de la Fonction publique. Le Bureau du contrôleur général coordonne actuellement, à titre non officiel, ces responsabilités jusqu'à ce qu'une méthode permettant une coordination permanente soit instaurée.

Contrôles internes dans la fonction du Receveur général

Recommandation

17.149Il faudrait réexaminer les procédés pour vérifier les signatures, de façon à réduire le nombre, de signatures actuellement nécessaire.

Commentaire du MAS-Services

Nous sommes présentement à faire l'examen du processus actuel de vérification des signatures dans le but d'améliorer les procédés en vigueur et de réduire le volume des cartes de spécimen de signature qu'il nous faut conserver.

Recommandation

17.150Chaque fois que les données préparées par les clients sont modifiées par les Bureaux de district des services ou par la gestion du contrôle des données de base, il faudrait en consigner les raisons en prévision de l'examen qu'en effectuera la gestion.

Commentaire du MAS-Services

En ce qui concerne les données préparées par les clients, seuls les entêtes de lots sont modifies dans le but d'accélérer les paiements. Les procédés à ce titre seront précisés afin de fournir la piste de gestion requise.

Recommandation

17.151Le MAS-Services devrait préconiser des modifications au Règlement sur le contrôle des comptes et la demande de paiement, de façon à réduire la variété de formulaires de demande de chèque.

Commentaire du MAS-Services

Les normes relatives aux formulaires de demande de chèque ont été établies par le MAS-Services en 1976; aujourd'hui, seulement 100 formulaires différents sont utilisés par rapport aux 500 qui l'étaient auparavant. Le Ministère déploie continuellement des efforts en vue de réduire davantage ce nombre. Il croit cependant que des modifications trop sévères au règlement réduiront les multiples usages qui sont faits, à l'heure actuelle, des documents dans les ministères et augmenteront ainsi le volume de travail dans les domaines de l'administration et du contrôle plutôt que d'apporter certains avantages au MAS-Services.

Recommandation

17.152La Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada et la Direction des opérations devraient renforcer leurs procédés pour assurer, en temps opportun, le suivi et l'explication des différences entre les chèques émis et les chèques inscrits aux comptes.

Commentaire du MAS-Services

Cette recommandation est en voie d'application.

Recommandation

17.153Il faudrait renforcer les procédés de conciliation des chèques émis et des chèques remboursés, de telle sorte que les différences soient régulièrement expliquées et que les différences non justifiées ne soient pas reportées pendant plus de deux ans.

Commentaire du MAS-Services

Nous sommes présentement à étudier cette situation dans le cadre d'un projet visant l'ensemble de la question de la conciliation.

18

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

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	18.1	585
Fonds renouvelable des aéroports - Défaut d'inscrire les prestations de cessation d'emploi	18.6	586
Fonds renouvelable des aéroports - Recouvrement incertain des frais d'aménagement capitalisés	18.7	586
Énergie atomique du Canada, Limitée - Disposition incertaine de l'usine d'eau lourde de La Prade	18.8	586
Énergie atomique du Canada, Limitée - Insuffisance possible de la provision pour pertes relatives au contrat conclu avec l'Argentine	18.9	587
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Système de prestations et de trop-payés	18.10	587
Régime de pensions du Canada - Financement du Régime	18.11	593
Les Arsenaux canadiens Limitée - Défaut de capitaliser les immobilisations et d'enregistrer l'amortissement	18.12	595
Corporation commerciale canadienne - Effet possible sur la situation financière résultant de l'issue incertaine d'un litige	18.13	595
Commission canadienne du lait - Incertitude quant à l'enregistrement des cotisations	18.14	596
Société canadienne des brevets et d'exploitation, Limitée - Imperfections du système de vérification des redevances	18.15	596
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée - Dépendance de la Corporation vis-à-vis les affectations futures de crédits par le Parlement	18.16	596
Loto Canada Inc. - Projet de Loto Sélect	18.17	597
Commission de la Capitale nationale - Amortissement non déclaré	18.18	598
Sociétés de la Couronne visées dans le volume III des Comptes publics	18.19	598
Entités visées dans le volume 1 des Comptes publics	18.20	599
Entités visées dans de volume II des Comptes publics	18.21	599
Entités n'apparaissant pas dans les Comptes publics	18.22	600

Pièce

18.1 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

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

18.1 Introduction. Ce chapitre porte sur les réserves importantes et sur d'autres questions comprises dans nos rapports sur la vérification des états financiers annuels des sociétés de la Couronne et d'autres entités. Le chapitre 8 de ce Rapport renferme des observations sur la gestion financière, le contrôle et l'imputabilité des sociétés de la Couronne.

18.2 Le Vérificateur général vérifie et fait rapport sur les états financiers annuels de 34 corporations de la Couronne, de mandataire et de propriétaire qui figurent aux Annexes C et D de la Loi sur l'administration financière. Les vérifications de ces corporations et les rapports qui en découlent sont conformes aux dispositions de l'article 77 de la Loi. Cet article oblige, entre autres, le vérificateur à "signaler toute autre matière qui rentre dans le cadre de son examen et qui, d'après lui, devrait être portée à l'attention du Parlement".

18.3 En plus, le Vérificateur général vérifie et fait rapport sur les états financiers annuels de 50 autres entités distinctes. Ces entités sont des Corporations de département de la Couronne énumérées à l'Annexe B de la Loi, des offices, des commissions, des administrations territoriales et leurs organismes, des caisses distinctes et des comptes spéciaux comme le Compte du fonds des changes, le Compte du régime de pensions du Canada et le Compte d'assurance-chômage.

18.4 Dans le passé, une politique du Conseil du Trésor obligeait le Vérificateur général à exprimer une opinion sur les états financiers de tous les fonds renouvelables. Cependant, le Conseil du Trésor a modifié sa politique et a, cette année, éliminé cette exigence. Nous vérifions toujours les comptes des fonds renouvelables dans le cadre de nos vérifications des ministères, mais nous n'exprimons aucune opinion distincte sur leurs états annuels. Toutefois, à la demande du sous-ministre des Transports, nous avons fait une exception pour ce qui est des états financiers du Fonds renouvelable des aéroports, a l'égard duquel nous avons présenté un rapport de vérification distinct.

18.5 Nos rapports sur la vérification des états financiers de l'exercice en cours renferment des réserves dans les cas suivants:

-lorsque des lacunes ou des contradictions ont été relevées dans la mise en application des conventions comptables énoncées;

-lorsque des incertitudes majeures qui ont été relevées n'avaient pas été réglées à la date du bilan; et

-lorsqu'une société a effectué des transactions importantes sans tenir compte des contraintes que lui impose la Loi.

Nous avons également porté un certain nombre de questions à

l'attention du Parlement dans nos rapports sur les sociétés de la Couronne et les autres entités. Les paragraphes 18.6 à 18.18 décrivent ces questions et expliquent en détail les réserves les plus importantes exprimées dans nos opinions de vérification.

18.6 Fonds renouvelable des aéroports - Défaut d'inscrire les prestations de cessation d'emploi. Les employés de l'Administration canadienne des transports aériens, qui exploitent les aéroports financés par le Fonds renouvelable des aéroports, reçoivent des prestations de cessation d'emploi lors de leur départ ou de leur retraite. Aucune provision concernant les prestations qui ont été acCumulées par ces employés au 31 mars 1979 n'a été comptabilisée et le montant de Cet élément de passif n'a pas été établi. Le rapport de vérification que nous avons présenté au ministre des Transports sur les états financiers du Fonds renouvelable des aéroports comporte une réserve à cet égard.

18.7 Fonds renouvelable des aéroports - Recouvrement incertain des frais d'aménagement capitalisés. Tous les frais d'aménagement, y compris les frais d'intérêts, de planification et d'aménagement des terrains, liés au projet de l'aéroport de Pickering ont été capitalisés dans les comptes du Fonds renouvelable des aéroports. Les frais, qui s'élevaient à $67.4 millions au 31 mars 1979 et qui comprenaient une somme de $12.7 millions pour l'exercice en cours, ont été capitalisés, en prenant pour acquis qu'ils pourraient être recouvrés au cours de l'exploitation future de l'aéroport. Par suite d'une décision du Cabinet, la construction de l'aéroport a été reportée à une date indéterminée; il ne convient donc plus de continuer à capitaliser et à démontrer ces frais à titre d'élément d'actif. Si ces frais n'avaient pas été capitalisés, l'actif et les bénéfices non répartis seraient de $67.4 millions moins élevés et la perte pour l'exercice serait de $12.7 millions plus élevée. Le rapport de vérification que nous avons présenté au ministre des Transports sur les états financiers du Fonds renouvelable des aéroports comporte une réserve en conséquence.

18.8 Énergie atomique du Canada, Limitée - Disposition incertaine de l'usine d'eau lourde de La Prade. En 1974, l'Énergie atomique du Canada, Limitée a commencé la construction, près de Gentilly au Québec, d'une usine d'eau lourde devant avoir une capacité annuelle de 725 tonnes métriques. Au 31 mars 1979, les dépenses en capital s'élevaient à $378.7 millions (y compris $57.6 millions d'intérêt pour des prêts). Le financement, reçu sous forme d'avances du gouvernement du Canada, s'élève à $353.6 millions et porte intérêt à un taux moyen pondéré de 9.44 pour cent.

Par suite d'un vaste programme de compression des dépenses, et à cause de la diminution à moyen terme de la demande d'eau lourde, le gouvernement du Canada a annoncé en août 1978 qu'il se proposait de différer la construction de l'usine d'eau lourde La Prade. Par conséquent, l'EACL a retardé les travaux de construction et met actuellement en veilleuse d'une façon ordonnée cette usine, afin de protéger la valeur de l'actif. Les engagements en cours et le coût de la mise en veilleuse de l'usine sont estimés à $94 millions. L'EACL,

sujet à certaines conditions à rencontrer, a obtenu du gouvernement fédéral un accord de principe visant à assurer la récupération des coûts de mise en veilleuse et la suspension de l'intérêt sur les avances au cours de cette période. L'EACL a discuté avec le gouvernement du Canada de la disposition éventuelle de cet actif et des avances de fonds y afférentes. D'ici à ce qu'une décision ait été prise par le gouvernement fédéral, l'EACL tiendra aux livres l'actif et les avances à leur valeur comptable.

Comme la question de la cession finale de l'usine et de l'avance y afférente est fonction de la décision que doit prendre le gouvernement du Canada, le rapport de vérification que j'ai présenté au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources à l'égard des états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1979 comporte une réserve.

18.9 Énergie atomique du Canada, Limitée - Insuffisance possible de la provision pour pertes relatives au contrat conclu avec l'Argentine. L'EACL est un associé se sont engagés par contrat, à livrer en 1981, une centrale nucléaire de 600 mégawatts électriques en Argentine. D'une façon générale, le contrat stipule un prix ferme sous réserve d'ajustements pour l'escalade des prix jusqu'à certains plafonds.

En 1977, l'EACL a prévu une perte estimée à $130 millions, relativement à ce projet. Considérant que la date d'échéance des travaux a du être prolongée et cela dans des conditions d'inflation accélérée en Argentine, considérant également la politique des taux de change de ce pays, la détermination des pertes possibles, auxquelles on peut s'attendre présentement sur la partie argentine du contrat, ne peut être faite avec certitude. L'EACL a donc entrepris des discussions avec le client afin de se protéger de ces pertes éventuelles. La direction de l'EACL croit que ces discussions seront fructueuses. Fondé sur ce qui précède et à la lumière des prévisions actuelles, la direction est d'avis que la provision pour les pertes de ce projet, comptabilisée en 1977, reste suffisante au 31 mars 1979.

Parce qu'il est incertain que la Société arrivera à obtenir une garantie contre les effets imprévisibles de la situation monétaire de l'Argentine, le rapport de vérification que nous avons présenté au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1979 comporte une réserve.

18.10 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada - Système de prestations et de trop-payés. Le rapport présenté le 28 septembre 1979 au ministre de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada sur les états financiers du Compte d'assurance-chômage pour l'exercice terminé le 31 décembre 1978 indiquait que la Commission avait versé des prestations à des bénéficiaires qui n'y avaient pas droit. Le rapport précisait également que la Commission n'avait pas suffisamment versé de prestations à d'autres bénéficiaires. Dans un grand nombre de cas, la Commission ne s'est pas conformée à tous ses procédés administratifs

pour établir l'admissibilité continue des prestataires.

Données de base et portée de l'examen. Au cours de 1978, le Système de prestations et de trop-payés a versé à peu près $4.5 milliards au titre des prestations d'assurance-chômage à environ 2.8 millions de bénéficiaires.

Par les années passées, certaines lacunes du système avaient été relevées. Par conséquent, le Bureau du vérificateur général, avec la collaboration du personnel de la Commission, avait effectué des études visant à déterminer, au moyen de sondages bien conçus et portant sur les prestations réellement versées, la somme imputable à des erreurs commises, dans le versement des prestations, à cause de ces lacunes. Les résultats de ces sondages figurent dans notre Rapport de 1977 (paragraphe 17.10) et dans notre Rapport de 1978 (paragraphes 14.106 à 14.145).

Lors de notre vérification des prestations de 1977, nous avons établi qu'une somme importante de trop-payés était attribuable aux erreurs commises par les employeurs dans les "relevés d'emploi", lesquels sont utilisés par la Commission pour déterminer le montant des prestations à verser. Pour la vérification des prestations de 1978, nous avons donc élargi nos procédés de vérification pour y inclure une vérification détaillée avec les employeurs, des renseignements figurant dans les relevés d'emploi. Cette vérification comprenait un examen détaillé de la somme qu'un employeur versait à un prestataire par période de paye, des sommes versées lors de la cessation d'emploi (les gratifications de vacances, les primes, etc.) et du nombre de semaines d'emploi assurable.

Dans le cadre de notre vérification de 1978, nous avons incorporé à notre processus de vérification un niveau supplémentaire de révision. La Commission a également prêté certains de ses employés de diverses directions, qui ont examiné les résultats de la vérification et se sont déclarés d'accord avec les conclusions, notamment dans les cas où l'on estimait que l'erreur découlait, en partie, de facteurs liés au jugement.

Sommaire des constatations. En résumé, les résultats de l'examen, qui sont exposés à la pièce 18.1, démontrent ce qui suit:

-les contrôles réguliers de la Commission ont laissé passer, en 1978, des trop-payés qui ont été évalués à $290 millions (des trop-payés identifiables de $223 millions situés dans un intervalle possible de $171 millions à $269 millions, et des trop-payés éventuels de $67 millions situés dans un intervalle possible de $34 millions à $108 millions);

-les contrôles réguliers de la Commission ont laissé passer, en 1978, des paiements en moins qui ont été évalués à $67 millions (des paiements en moins identifiables de $65 millions se situant dans un intervalle possible de $46 millions à $103 millions et des paiements en moins éventuels de $2 millions se situant dans un intervalle possible de $1 million à $24 millions); et

-de graves faiblesses au niveau du contrôle, faiblesses qui ont été relevées dans le passé, subsistent dans le Système de prestations et de trop-payés.

COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

ASSURANCE-CHÔMAGE - SYSTÈME DE PRESTATIONS ET DE TROP-PAYÉS

SOMMAIRE DES RÉSULTATS DE L'ECHANTILLON

	Prestations - 1978				Prestations - 1977			
	Nombre de cas dans un échantillon de 1,043	Valeur brute estimative des erreurs relevées à l'égard de ces prestations (en millions de dollars)			Nombre de cas dans un échantillon de 1,033	Valeur brute estimative des erreurs relevées à l'égard de ces prestations (en millions de dollars)		
		Valeur la plus probable	Intervalle probable	Intervalle possible		Valeur la plus probable	Intervalle probable	Intervalle possible
a) Trop-payés								
(i) Identifiables	494	223	201-260	171-269	253	125	114-138	93-161
(ii) Éventuels	39	67	53-78	34-108	9	17	10-25	5-39
b) Paiements en moins								
(i) Identifia-								

bles	270	65	57-93	46-103	31	10	1-25 1-29
(ii) Éventuels -	7	2	1-23	1-24	-	-	-
c) Lacunes de suivi	359	-----non quantifiable-----			257	-----non quantifiable-----	
d) Dérogations aux procédés	225	-----non quantifiable-----			453	-----non quantifiable-----	
e) Abus possibles		-----non quantifiable-----					

Remarques:

1.Par "valeur la plus probable" on entend la meilleure estimation que l'on puisse établir à partir des résultats de notre échantillon. Cette estimation peut toutefois être imprécise, comme l'indique l'étendue des intervalles probables et possibles dont il est question ci-dessous et il ne faut donc pas accorder plus d'importance qu'il ne faut à cette "valeur la plus probable". Le degré d'imprécision qu'indiquent ces intervalles est fonction de la taille relativement faible (1,043) de l'échantillon. Cette valeur, cependant, est à notre avis la meilleure que nous puissions obtenir compte tenu du temps consacré à la vérification de chaque élément de l'échantillon et nous croyons qu'elle est suffisante pour faire la distinction entre les cas sans importance et les cas importants de trop-payés.

2.Par "intervalle probable" on entend les limites supérieures et inférieures des estimations statistiques, l'intervalle ayant un seuil de confiance de 80%.

3.Par "intervalle possible" on entend les limites supérieures et inférieures des estimations statistiques, l'intervalle ayant un seuil de confiance de 99%.

Résultats de la vérification de l'échantillon et méthodes y relatives. Le Bureau de la vérification a choisi un échantillon statistique de 1,043 bénéficiaires ayant touché des prestations en 1978 et a procédé à la vérification de leur demande. Il a également examiné et évalué les procédés de contrôle interne dans 30 bureaux locaux de la Commission.

Cette vérification a montré que certains contrôles de la Commission fonctionnent bien et qu'un montant considérable de trop-payés (environ $70 millions en 1978) est décelé régulièrement et, dans la plupart des cas, recouvré. Nos sondages particuliers ont cependant révélé que le montant des trop-payés et des paiements en moins en 1978 a de loin dépassé le montant décelé par la Commission et qu'un nombre important d'autres demandes dérogent aux procédés prescrits.

L'augmentation des trop-payés estimatifs ayant échappé à la Commission (de $142 millions en 1977 à $290 millions en 1978) et des paiements en moins estimatifs (de $10 millions en 1977 à $67 millions en 1978) découle principalement de l'utilisation de procédés de vérification plus détaillés lors de la vérification des relevés d'emploi. Nous estimons que $108 millions de l'augmentation des trop-payés estimatifs et que $52 millions de l'augmentation des paiements en moins estimatifs de 1977 à 1978 découlent de l'utilisation de procédés de vérification plus détaillés et que ces sommes sont attribuables aux données erronées soumises à la Commission par les employeurs.

Il faut souligner qu'un échantillon statistique conduit forcément à des résultats quelque peu approximatifs, ce qui est ici le cas, car notre étude n'a pas porté sur la population totale d'environ 2.8 millions de prestataires. Notre estimation du montant des trop-payés et des paiements en moins dans la population totale, projetée à partir de l'échantillon, constitue la "valeur la plus probable" de $290 millions de trop-payés et de $67 millions de paiements en moins. L'imprécision de ces "valeurs les plus probables" est indiquée par les intervalles probables et possibles figurant à la pièce 18.1. Le degré d'imprécision indiqué par ces intervalles est dû à la taille relativement faible de l'échantillon (qui nous a semblé convenable eu égard aux circonstances) et il suffit à établir une distinction entre les erreurs négligeables et les erreurs importantes.

Analyse de la vérification de l'échantillon. Aux fins des sondages, nous avons défini un trop-payé comme étant toute prestation que le bénéficiaire n'aurait pas dû recevoir, en vertu de la loi actuelle, et qui aurait été légalement recouvrable si elle avait été décelée et réclamée immédiatement. Un paiement en moins a été défini comme étant toute prestation que le bénéficiaire aurait dû recevoir, en vertu de la loi actuelle, et qui aurait été légalement payable si elle avait été décelée et traitée immédiatement.

Nous avons classé comme trop-payés identifiables et paiements en moins identifiables toute demande à l'égard de laquelle nous avons établi d'une manière concluante, selon les données disponibles, qu'elle renfermait une erreur monétaire. Les lignes

a)(i) et b)(i) de la pièce 18.1 en présentent brièvement les résultats respectifs.

Les trop-payés éventuels et les paiements en moins éventuels ont été définis comme étant toute demande à l'égard de laquelle on a établi, d'une manière convaincante mais non concluante, selon les données disponibles, qu'elle renfermait un trop-payé ou un paiement en moins. Les lignes a)(ii) et b)(ii) de la pièce 18.1 en exposent brièvement les résultats.

Les lacunes de suivi sont les faiblesses relevées dans la mise en pratique des politiques de la Commission qui exigent l'application de certaines méthodes de contrôle sur l'admissibilité continue des bénéficiaires aux prestations. La Commission se fie, dans une certaine mesure, aux activités que mènent les Centres d'emploi du Canada pour l'aider à exercer ces contrôles. Parmi l'échantillon de 1,043 demandes, 359 cas n'entrant pas dans les catégories précitées ont fait l'objet d'un manque de suivi, c'est-à-dire que les contrôles exercés semblaient insatisfaisants. Une projection réalisée à partir de ces 359 cas révèle que, sur une population de $4.5 milliards en prestations versées, des demandes d'une valeur approximative de $1.4 milliard ($950 millions en 1977) ont probablement fait l'objet d'un tel manque de suivi à l'égard de l'admissibilité continue des prestataires (ligne c de la pièce 18.1). Il est donc possible qu'une partie de cette somme constitue une erreur commise dans le versement des prestations.

Dans les dérogations aux procédés, nous avons inclus les cas où un procédé prescrit n'a pas été respecté, sans toutefois entraîner une erreur monétaire. Parmi l'échantillon de 1,043 demandes, 225 cas n'entrant pas dans les catégories précitées ont été marqués de dérogation aux procédés, bien qu'ils n'aient renfermé (au meilleur de notre connaissance) aucune erreur quant aux prestations versées. La projection de ces 225 cas sur un total de $4.5 milliards révèle qu'une somme de $900 millions ($1.5 milliard en 1977) a probablement été touchée par de telles dérogations (ligne d de la pièce 18.1).

Comme nous l'avons signalé dans notre Rapport de 1978, nous avons relevé un certain nombre de cas qui, sans constituer de véritables trop-payés, évoquent la possibilité d'abus. Le terme abus signifie ici une divergence par rapport à l'esprit de la Loi, tout particulièrement en ce qui a trait à son objectif qui vise l'assurance et à ses conditions d'admissibilité quant à la recherche active d'un emploi. En d'autres termes, même si ces cas ne contreviennent pas vraiment aux dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage en vigueur à ce moment-là, ils semblent tout au moins déroger à son esprit.

D'après les dispositions de la Loi, il semble justifié de croire que celle-ci a pour but d'assurer celui qui a contribué au programme d'assurance-chômage contre une perte de revenus pendant une période de chômage provisoire durant laquelle il cherche activement du travail et, dans certaines limites, jusqu'à ce qu'il trouve un autre emploi satisfaisant. Cependant, tout comme notre vérification des paiements en 1977, l'examen mené par le Bureau a mis au jour plusieurs

cas de dérogation probable à l'esprit de la Loi.

C'est ainsi, par exemple, qu'un certain nombre de prestataires ne sont admissibles aux paiements qu'en vertu de leur participation à des programmes fédéraux et provinciaux de création d'emplois puisqu'ils n'ont pas fait partie, dans le passé, de la main-d'oeuvre régulière et n'ont peut-être pas sérieusement l'intention d'en faire partie de façon permanente à l'avenir (ou de contribuer régulièrement au programme d'assurance-chômage).

Les abus possibles ne se traduisent pas par des trop-payés éventuellement recouvrables au terme de la Loi, mais par des versements de prestations possiblement contraires à l'esprit de la Loi. Comme ces abus sont fondés sur des équivoques, des omissions, des interprétations fautives ou des applications non prévues par la Loi et les règlements, il serait très arbitraire d'essayer de les mesurer en chiffres. Il serait donc inutile de tenter même une approximation de la valeur brute en argent que peuvent représenter les demandes sujettes à des abus.

Faiblesses du système. Comme nous l'avons signalé dans nos Rapports de 1977 et de 1978, notre examen a révélé des lacunes dans les contrôles de validation des données relatives aux prestations initiales et complémentaires ainsi que dans le contrôle des documents et des données d'entrée. Notre étude des 30 bureaux locaux démontre que ces faiblesses subsistent dans le Système de prestations et de trop-payés. L'éventualité de trop-payés, de prestations versées par erreur ou obtenues frauduleusement existe donc toujours. Nos sondages ont indiqué que ces lacunes de contrôle ont été, pour une grande part, responsables d'environ $96 millions en trop-payés entrant dans les catégories établies dans la pièce.

Il serait irréaliste d'attendre d'un système de contrôle pratique, quel qu'il soit, qu'il décèle ou prévienne toutes les erreurs commises ou susceptibles de l'être en ce qui concerne les prestations versées. Le coût de mesures supplémentaires de prévention ou de détection pourrait bien, au-delà d'un certain seuil, excéder la valeur des trop-payés qu'elles auraient permis d'éviter. Dans ce cas précis, donc, un système de contrôle qui tient compte du rapport coût-efficacité ne peut en aucun cas être efficace à 100 pour cent.

Il n'en demeure pas moins, à la lumière des résultats de cette étude, qu'il y a lieu d'apporter des modifications au système en vue de déceler ou de prévenir certaines conditions qui peuvent entraîner des trop-payés ou des paiements en moins tels que ceux relevés par nos sondages. La Commission est intéressée à améliorer ses contrôles, lorsque c'est possible, et a entrepris de corriger les faiblesses relevées.

Mesures correctives prises par la Commission. Après avoir étudié à fond l'examen de l'exercice en cours et celui des deux exercices précédents, la Commission a pris des mesures pour corriger les lacunes du système.

En mai 1979, la Commission a commencé à utiliser une nouvelle formule de relevé d'emploi sur laquelle les employeurs sont appelés à donner tous les détails concernant les gains assurables et la durée d'emploi et dont la Commission se sert pour déterminer le montant et la période de versement des prestations. Cette mesure devrait réduire le nombre d'erreurs dans les données fournies par les employeurs.

Comme nous l'avons signalé dans notre Rapport de 1978, la Commission élabore et met actuellement à l'essai, dans des endroits précis, un système à accès direct de paiement des prestations. Les résultats des études préliminaires effectuées par la Commission sont encourageants du fait que le nombre d'erreurs commises lors du traitement des demandes dans le cadre du projet pilote initial a sensiblement diminué.

La Commission, avec la collaboration volontaire d'employeurs, poursuit son étude sur la façon la plus appropriée d'obtenir des renseignements sur les employés. Elle rapprochera ces renseignements de ceux qui figurent dans les dossiers des bénéficiaires d'assurance-chômage afin de déterminer si un bénéficiaire occupe un emploi au moment où il reçoit des prestations.

La Commission continue de rechercher des façons d'améliorer les contrôles finanCiers et les renseignements reçus et de vérifier plus efficacement l'admissibilité initiale et continue des bénéficiaires. Le Bureau de la vérification continuera de suivre les résultats des modifications apportées.

18.11 Régime de pensions du Canada - Financement du Régime. Conformément aux dispositions du Régime de pensions du Canada, les états financiers indiquent les transactions visant le Compte du régime de pensions du Canada et du Fonds de placement du régime de pensions du Canada, de même que les changements survenus dans le solde de ces Comptes au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1979. Le Régime fonctionne sur une base courante, les prestations étant payées à partir des cotisations courantes. Dans le rapport de vérification que nous avons présenté au Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, nous avons fait remarquer que ces états des transactions ne visent ni ne tendent à démontrer que le solde du Compte du régime de pensions du Canada est suffisant pour acquitter, sur une base actuarielle, les obligations futures du Régime de pensions du Canada.

La note 2 jointe aux états financiers donne les renseignements suivants:

"Lorsque le Régime de pensions du Canada a été institué en 1966, le taux des cotisations combinées employé-employeur a été établi à 3.6% des gains cotisables, étant entendu que ce pourcentage serait plus que suffisant pour couvrir le coût des prestations et les frais d'administration pendant une certaine période, mais non indéfiniment. Au cours des premières années, un fonds serait constitué dont les ressources seraient accessibles aux provinces au titre d'emprunts. Cependant, depuis le début du Régime, on a reconnu que le taux des

cotisations de 3.6% devrait être augmenté dans l'avenir.

En vertu de la Loi concernant le Régime de pensions du Canada, l'Actuaire en chef du département des Assurances doit préparer, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport fondé sur une vérification actuarielle de l'application de la Loi et de l'état du Compte du régime de pensions du Canada. Le dernier rapport quinquennal a été présenté à la Chambre des communes le 18 décembre 1978. Ce rapport indiquait que si l'on continuait à appliquer le taux de cotisation actuel de 3.6%, en 1985 le coût des prestations et des dépenses annuelles excéderait les cotisations annuelles.

À compter de 1985, une fraction sans cesse croissante des paiements annuels d'intérêt devront servir à financer les prestations de retraite et les frais d'administration et les provinces ne pourront bénéficier d'aucun nouveau fonds au titre d'emprunts, à part le réinvestissement d'une partie des intérêts dus au Fonds. Ce dernier continuera de croître jusqu'en 1992, date à laquelle tous les intérêts devront servir à acquitter les paiements. Si l'augmentation du taux des cotisations était reportée au-delà de 1992, il faudrait demander le paiement des prêts consentis aux provinces et, en l'an 2003, les fonds seraient épuisés.

Le rapport indiquait également les taux de cotisation qu'il faudrait demander pour obtenir suffisamment d'argent, chaque année, pour verser les prestations voulues et payer les frais d'administration de cette même année. Selon les hypothèses actuarielles du rapport, ces taux devraient être graduellement portés, du taux actuel des cotisations combinées de 3.6% à 3.64% en 1985, à 4.57% en 1990, à 5.53% en l'an 2000 et à 8.62% en 2025.

De l'avis de l'Actuaire en chef, si les principes du "financement actuariel" étaient appliqués au Régime de pensions du Canada, une somme supplémentaire de $81.3 milliards devrait être investie dans le fonds au 31 décembre 1977 en vue de fournir, à ce moment-là, suffisamment de fonds pour payer les prestations futures de tous les cotisants et de tous les cotisants antérieurs du Régime. D'après les mêmes hypothèses figurant dans le rapport du 31 décembre 1977, exception faite d'un report de courte durée concernant la diminution des taux d'intérêt relatifs aux nouveaux investissements, l'Actuaire en chef a également prévu que si le taux actuel de cotisation demeure le même, la somme supplémentaire de $81.3 milliards qu'il faut pour payer toutes les prestations futures devrait augmenter d'environ $7 milliards par année en 1978 et en 1979."

Nous avons d'abord attiré l'attention du Parlement sur l'insuffisance prévue du Régime de pensions du Canada dans le paragraphe 17.6 de notre Rapport de 1977. Conformément à un engagement pris par le Bureau de la vérification lors d'une réunion du Comité permanent des comptes publics tenue le 8 juin 1978, nous avons eu recours aux services d'actuaires indépendants aux fins de l'étude du rapport actuariel qui a été présenté le 18 décembre 1978. Après avoir examiné le rapport, les actuaires ont exprimé l'avis que les hypothèses étaient, dans l'ensemble, raisonnables et appropriées et

que la méthode utilisée était exacte et convenable. Ils étaient également d'avis que le rapport présentait fidèlement le fonctionnement futur du Compte du régime de pensions du Canada ainsi que les recettes, les paiements de prestations et les frais d'administration qui en découlent.

La note 2 jointe aux états financiers présentait également les renseignements suivants:

"Bien que le Régime de pensions du Canada soit administré par le gouvernement du Canada, ce dernier n'a pas le pouvoir exclusif d'apporter des modifications au Régime. En vertu de la Loi actuelle, avant qu'une disposition proposée pour la modification du niveau général des prestations ou du taux des cotisations n'entre en vigueur, il doit s'écouler une période minimum de deux ans et 1 jour après le dépôt au Parlement de la disposition et au moins deux tiers des dix provinces, comptant au total pas moins des deux tiers de la population, doivent donner leur consentement. En février 1977, les ministres des Finances et les Trésoriers provinciaux ont demandé à leurs agents d'étudier les questions relatives au financement du Régime de pensions du Canada. Le rapport qui découlera de cette étude traitera, entre autres, des effets économiques, sociaux et financiers du Régime de pensions du Canada et les analysera, et recommandera de meilleures politiques aux ministres des Finances et aux Trésoriers provinciaux."

18.12 Les Arsenaux canadiens Limitée - Défaut de capitaliser les immobilisations et d'enregistrer l'amortissement. La Société utilise des immobilisations d'une valeur d'environ $22.7 millions. Les immobilisations qui ont été achetées à même les fonds provenant de son crédit parlementaire annuel sont considérées être la propriété du Canada et par conséquent, ne figurent pas comme élément d'actif au bilan de la Société. La Société ne paie pas pour l'utilisation de ces éléments d'actif et n'en a pas déterminé la juste valeur. À notre avis, les immobilisations achetées au moyen de fonds provenant d'affectations de crédits devraient figurer comme éléments d'actif sur le bilan et un montant correspondant devrait être inscrit dans l'avoir du Canada. Les principes comptables généralement reconnus exigent que les immobilisations soient amorties sur leur durée d'utilisation d'après une base systématique et rationnelle, et le fait de ne pas capitaliser ces éléments d'actif et de ne pas inscrire l'amortissement faussent les résultats de l'exploitation pour l'exercice et l'avoir du Canada dans la Société au 31 mars 1979.

Le Canada a payé certaines immobilisations, principalement des terrains et des immeubles, avant que la Société ne soit constituée juridiquement et le Canada en est toujours propriétaire. Étant donné qu'aucun débit ne figure dans l'état des résultats pour l'utilisation de ces éléments d'actif, le bénéfice net pour l'exercice est également fausse.

Le rapport que nous avons présenté au ministre des Approvisionnements et Services sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1979 comporte une réserve à cet

égard.

18.13 Corporation commerciale canadienne - Effet possible sur la situation financière résultant de l'issue incertaine d'un litige. En 1975, un entrepreneur a intenté des poursuites en justice contre la Corporation à la suite de la cessation d'une partie d'un contrat. Le plaignant demande des dommages-intérêts de $6.8 millions, ainsi que le recouvrement de frais et le versement d'un intérêt aux taux de 12 pour cent annuellement depuis le 7 décembre 1972. La Corporation conteste les poursuites et bien que ses cadres supérieurs soient d'avis qu'elle aura gain de cause, le résultat final de la poursuite demeure incertain et l'effet défavorable que ce litige pourrait avoir sur la situation financière de la Corporation ne sera connu qu'une fois le procès terminé. C'est pourquoi le rapport de vérification que nous avons présenté au ministre de l'Industrie et du Commerce et au ministre d'État au développement économique sur les états financiers de la Corporation pour l'exercice terminé le 31 mars 1979 comporte une réserve.

18.14 Commission canadienne du lait - Incertitude quant à 1'enregistrement des cotisations. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1979, la Commission canadienne du lait a perçu $10 millions au titre des cotisations hors quota et $19 millions au titre des cotisations contingentes; ces sommes figuraient au passif dans les comptes de la Commission. Les cotisations ont été effectuées tout au cours de l'exercice en fonction de prévisions, mais seront évaluées selon les résultats réels de la campagne laitière de 16 mois se terminant le 31 juillet 1979. La mesure dans laquelle les cotisations perçues peuvent constituer des revenus pour la Commission plutôt que des sommes remboursables aux producteurs ne pouvait être déterminée de façon définitive au 31 mars 1979. C'est pourquoi le rapport de vérification que nous avons présenté au ministre de l'Agriculture sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 mars 1979 comporte une réserve.

18.15 Société canadienne des brevets et d'exploitation, Limitée - Imperfections du système de vérification des redevances. La Société met à la disposition du public, par le biais de contrats de licence, la propriété industrielle et intellectuelle découlant de la recherche et du développement financés à l'aide des deniers publics. Les redevances provenant de ces contrats de licence constituent la principale source de revenus de la Société.

Dans notre Étude de la gestion et du contrôle financiers de 1976, nous recommandions que la Société prenne les dispositions nécessaires pour faire effectuer des vérifications indépendantes des déclarations financières des détenteurs de licence, de manière à ce que les revenus provenant des redevances soient correctement confirmés. Au cours de 1978-1979, la Société a demandé à un certain nombre de détenteurs de licence de lui présenter un état, attesté par leur vérificateur, de la somme des redevances payables à la Société au cours de la période visée par leur dernière vérification annuelle. Cependant, au moment de la vérification, la Société n'avait pas obtenu suffisamment de réponses pour nous permettre de tirer des conclusions

quant à l'exactitude de la somme déclarée au titre de revenus provenant de redevances. Puisqu'il n'y a pas eu suffisamment de vérifications indépendantes et qu'aucun autre procédé officiel n'a été utilisé pour vérifier la perception des redevances payables à la Société, il était impossible de vérifier l'exactitude de la somme déclarée au titre de revenus provenant de redevances. En conséquence, le rapport de vérification que nous avons présenté au ministre de l'Industrie et du Commerce sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1979 comporte une réserve.

18.16 Les ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée - Dépendance de la Corporation vis-à-vis les affectations futures de crédits par le Parlement. Le transfert des éléments de l'actif et du passif des ponts Jacques Cartier et Champlain ainsi que celui de l'actif et du passif de l'autoroute Bonaventure à la Corporation des ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée ont été effectués le 1er décembre 1978 par le Conseil des ports nationaux ainsi que décrété par l'Arrêté en conseil C.P. 1978-3139 du 12 octobre 1978. Le total du passif, qui comprend environ $38 millions en arrérages d'intérêts sur des emprunts, est d'environ $72.5 millions de plus que la valeur comptable nette des éléments d'actif virés à la Corporation.

Une étude des opérations a révélé qu'il est douteux que la Corporation puisse s'acquitter de ses obligations sans crédits parlementaires.

Le rapport de vérification que nous avons soumis au ministre des Transports pour la période allant du 3 novembre 1978 (date de l'incorporation) jusqu'au 31 mars 1979 présentait cette question comme un point devant être porté à l'attention du Parlement.

18.17 Loto Canada Inc. - Projet de Loto Sélect. Depuis sa constitution en 1976, Loto Canada Incorporée a réalisé des revenus grâce à la vente de billets de loterie de $10. Le projet de Loto Sélect, annoncé par le Ministre le 8 juin 1978, a pris forme après que la Société a eu déterminé un moyen d'accroître ses recettes en établissant une nouvelle loterie dont les billets se vendraient $1 et pour laquelle le tirage se ferait par ordinateur. La Société a reconnu que le nouveau jeu entraînerait d'importants engagements financiers. Le projet de Loto Sélect a donc été mis sur pied et des arrangements contractuels de $60 millions ont été pris alors que les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral n'avaient encore conclu aucun accord en ce qui concerne les loteries et que le Parlement n'avait pas effectué son étude du rôle permanent de la Société et de la répartition de ses revenus au cours de la période ultérieure à 1979. Par suite de l'accord intervenu le 5 octobre 1978 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au sujet du partage du marché des loteries, la Société a mis fin au projet de Loto Sélect. Les frais de cessation se sont élevés à $13.8 millions; Loto Canada a recouvré $5.1 millions des sociétés de loterie du Québec et de l'Ontario et a ainsi dû supporter un coût net de $8.7 millions. Le rapport du président sur la cessation du projet, présenté à la Chambre des communes le 21 février 1979, par le ministre d'État chargé de la Santé et du Sport Amateur, expose la position de la

Société face à Loto Sélect.

En revoyant les circonstances qui ont causé l'engagement des fonds et la résiliation qui s'ensuivit, j'ai constaté que les coûts de la résiliation peuvent être attribués aux risques qu'à entraîné une décision prise alors que les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral n'avaient pas encore conclu d'entente quant aux loteries et que le Parlement n'avait fait aucune révision du rôle soutenu de la Société ni de la distribution de ses revenus après 1979.

Le rapport de vérification que nous avons soumis au Secrétaire d'État du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 1979 a présenté cette question comme un point devant être porté à l'attention du Parlement.

18.18 Commission de la Capitale nationale - Amortissement non déclaré. La Commission impute le coût total d'acquisition ou d'amélioration des immobilisations à la Caisse de la Capitale nationale ou aux "Opérations générales" dans l'exercice où les dépenses ont été engagées, plutôt que d'indiquer l'amortissement annuel des éléments d'actif en désuétude ou qui s'usent au cours de la période de service, durant laquelle elles rapportent des revenus ou profitent au public. Ces immobilisations comprennent les promenades, les ponts et leurs accès, les installations récréatives, les biens devant être mis en valeur, les "'1'immeubles servant à l'administration et à la fourniture de services, le matériel, le mobilier et les véhicules. Le rapport de vérification que nous avons présenté au ministre des Travaux publics sur les états financiers de la Commission comporte une réserve à cet égard.

En 1977, la Commission a soumis la question au Conseil du Trésor pour qu'il assure la coordination d'une étude de la politique relative à l'amortissement que doivent utiliser les sociétés de la Couronne.

18.19 Sociétés de la Couronne visées dans le volume III des Comptes publics. Nous avons fait rapport sur les états financiers des sociétés de la Couronne qui suivent. Ces états financiers et les rapports que nous avons préparés à leur égard sont compris dans le volume III des Comptes publics.

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
Administration de pilotage de l'Atlantique
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée
Administration de pilotage des Laurentides
Administration de pilotage du Pacifique
Canadian national (West Indies) Steamships, Limited
Commission canadienne du lait
Commission de la Capitale nationale
Commission d'énergie du Nord canadien
Commission des champs de bataille nationaux
Conseil des ports nationaux
Construction de défense (1951) Limitée
Corporation commerciale canadienne

Corporation de disposition des biens de la Couronne
Eldorado Aviation Limitée
Eldorado Nucléaire Limitée
Énergie atomique du Canada, Limitée
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée
La Corporation du Pont international de la Voie maritime, Ltée
Les Arsenaux canadiens Limitée
Loto Canada Inc.
Monnaie royale canadienne
Office canadien des provendes
Office canadien du poisson salé
Office de commercialisation du poisson d'eau douce
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée
Société d'assurance-dépôts du Canada
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne
Société des Transports du Nord, Limitée
Société du Crédit agricole
Société pour l'expansion des exportations
Société Radio-Canada
Téléglobe Canada
Uranium Canada, Limitée

18.20 Entités visées dans le volume I des Comptes publics. Les états financiers des entités qui suivent ainsi que nos rapports de vérification à leur égard sont compris dans les sections suivantes du volume I des Comptes publics.

SECTION 7

Caisse de pension de la Gendarmerie royale du Canada (personnes à charge)
Compte d'assurance-chômage
Compte des rentes sur l'État
Compte du régime de pensions du Canada
Fonds de placement du régime de pensions du Canada

SECTION 9

Compte du Fonds des changes

18.21 Entités visées dans le volume II des Comptes publics. Les états financiers des entités suivantes ainsi que nos rapports de vérification à leur égard figurent dans le volume II des Comptes publics dans la section réservée au ministère dont elles relèvent.

AFFAIRES EXTÉRIEURES

Centre de recherches pour le développement international

AGRICULTURE

Commission canadienne des grains
Office des produits agricoles
Office de stabilisation des prix agricoles

CONSEIL PRIVÉ

Conseil de fiducie du Fonds canadien de recherches
de la reine Elizabeth II sur les maladies de l'enfance
Conseil économique du Canada

INDUSTRIE ET COMMERCE

Conseil canadien des normes

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Office des prix des produits de la pêche

SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

Conseil de recherches médicales

SCIENCES ET TECHNOLOGIE

Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
Conseil des sciences du Canada

SECRÉTARIAT D'ÉTAT

Conseil de recherches en sciences humaines
Conseil des Arts du Canada
Corporation du Centre national des Arts
Musées nationaux du Canada
Office national du film

TRANSPORT

Fonds renouvelable des aéroports

TRAVAIL

Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail

18.22 Entités n'apparaissant pas dans les Comptes publics. Nous présentons également un rapport sur les états financiers des entités suivantes, qui ne se trouvent pas dans les Comptes publics.

Administration des Territoires du Nord-Ouest
Administration du pipe-line du Nord
Administration du Territoire du Yukon
Caisse d'assistance du personnel des Forces canadiennes
Caisse de bien-être de l'Armée canadienne
Caisse de bienfaisance de l'Aviation royale canadienne
Caisse de bienfaisance de la Marine royale canadienne

Caisse des amendes de la Gendarmerie royale du Canada
Caisse fiduciaire de bienfaisance de la Gendarmerie royale du Canada
Citizens' Repatriation League Incorporated
Commission des indemnités d'accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest
Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest
Conseil de fiducie de la caisse de retraite de la Société Radio-Canada
Eldorado Pension Plan (1959)
Eldor Resources Limited
Fonds de bienfaisance de l'Armée
Fonds de garantie des Postes
Fonds d'indemnisation des accidentés du travail du Yukon
Grimshaw, Trucking and Distributing Ltd.
Hôpital général de Pinawa
Régie des alcools des Territoires du Nord-Ouest
Régie des alcools du Yukon
Régime de pensions de la Société des transports du Nord, Limitée
Restaurant du Parlement
Société de caisse de retraite des Commissions internationales des pêcheries
Société de logement des Territoires du Nord-Ouest
Société de logement du Yukon

19

AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	19.1	607
Observations faites en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général		
Programme d'indemnités visant les importations de pétrole	19.4	608
Observations faites en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général		
Observations sur des questions soulevées dans les Rapports antérieurs		
Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes envers la Couronne	19.11	612
Aspects discutables d'un investissement dans une compagnie possédée et contrôlée conjointement	19.12	613
Autres observations de vérification en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général		
Procédés inadéquats lors de l'acquisition de stations de radio et de télévision	19.13	613
Contrôle inadéquat exercé sur les immobilisations	19.14	614
Contrôle inadéquat du programme de rétablissement de la pêche côtière	19.15	615
Imputation irrégulière à des crédits de 1978-1979	19.16	616
Politique de suivi: Méthode suggérée		
Information générale	19.17	617
Méthode de suivi suggérée	19.22	618
Divulgation	19.31	621

AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

Introduction

19.1 Au cours des dernières années, les chapitres du Rapport annuel portant sur les autres observations de vérification traitaient de trois sortes de questions:

-observations découlant de notre vérification du Programme d'indemnités des importations de pétrole, vérification effectuée à la demande du gouverneur en conseil en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général;

-observations sur des questions signalées dans des Rapports antérieurs et auxquelles le gouvernement n'a pas donné suite de façon adéquate; et

-observations faites pour la première fois et qui n'ont pas été incluses ailleurs dans le Rapport.

19.2 Les mesures de suivi existantes demandent beaucoup de temps et d'effort de la part de notre Bureau, du Bureau du contrôleur général et du Comité permanent des comptes publics. Dans ce chapitre, nous proposons une politique coordonnée en vue d'uniformiser le processus et de réduire la duplication du travail.

19.3 Afin d'aider le Comité permanent des comptes publics à planifier et à tenir des audiences sur le Rapport de 1978, nous avons demandé aux six ministères et organismes pour lesquels nous avions produit des rapports de vérification intégrée en 1978 de mettre à jour leurs commentaires sur les recommandations que nous avions formulées, compte tenu de la situation au 31 août 1979. Ces commentaires figurent à l'annexe E. On retrouvera à l'annexe F deux rapports sur l'état de la situation que le Contrôleur général a rédigés à l'intention du président du Comité des comptes publics. Le premier traite des questions soulevées dans nos Rapports de 1976 et 1977 pour lesquelles le gouvernement n'avait pas indiqué antérieurement avoir pris des mesures correctives; le second est le rapport du Contrôleur général sur l'état de la situation en ce qui a trait aux questions portant sur l'ensemble du gouvernement dont nous avions fait état dans notre Rapport de 1978.

Observations faites en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général

Programme d'indemnités visant les importations de pétrole

19.4 Introduction. En 1974, à la demande du gouverneur en conseil, nous avons entrepris une étude suivie de l'administration des dépenses du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole, en vertu de l'article 62 de la Loi sur l'administration financière.

L'administration du Programme a été confiée jusqu'au 31 octobre 1974 au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

et, par la suite, à l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie qui relève du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. En 1978, l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie a changé de nom pour celui de "Office des indemnisations pétrolières".

En vertu de ce programme, les importateurs de pétrole brut et de produits pétroliers sont indemnisés afin d'atténuer les effets sur l'économie canadienne des augmentations importantes et rapides du prix du pétrole brut importé et consommé au Canada.

19.5 Expansion du programme. En avril 1978, on obtenait l'autorisation législative d'imposer une taxe sur le pétrole canadien et étranger de même que sur les produits pétroliers étrangers traités, consommés ou vendus au Canada. Les produits de cette taxe ont pour seul but d'aider à assumer le coût des indemnités pour les catégories désignées de pétrole canadien très coûteux selon l'autorisation contenue au paragraphe 72(4) de la Loi sur l'administration du pétrole S.C. 1974-75-76, c. 47. Le pétrole brut synthétique produit par Syncrude Canada Ltd. et par Great Canadian Oil Sands Limited a été désigné pétrole canadien très coûteux.

Pour des fins administratives, la taxe perçue et les indemnités payées en vertu du paragraphe 72(4) figurent séparément au Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière.

19.6 Sommaire des transactions. Voici un sommaire des affectations de crédit et des dépenses pour les six exercices précédant le 31 mars 1979:

Exercice financier	Affectation de crédit	Dépenses
		(en milliers de dollars)
1973-1974	240,000	157,000
1974-1975	1,165,000	1,162,000
1975-1976	1,685,000	1,582,000
1976-1977	1,410,000	945,000
1977-1978	925,000	925,000
1978-1979	631,000	628,000
	6,056,000	5,399,000

Les dépenses de $628 millions pour 1978-1979 excluent les remboursements découlant de la révision de demandes d'années antérieures. Cette année, pour la première fois, ces remboursements s'élevant à $49 millions ont été traités comme des recettes non fiscales. Si le même traitement comptable avait été adopté en 1977-1978, les recettes non fiscales et les dépenses imputables aux crédits se seraient élevées respectivement à $12 millions et $937 millions.

Le volume total du pétrole brut étranger importe au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1979 a diminué de 25 pour cent pour atteindre approximativement 146 millions de barils (23 millions de m3) et le taux de base de l'indemnité payée par baril a diminué de 56 pour

cent, passant de $2,95 à $1.30 (en devises canadiennes). Cependant, étant donné que les importations de pétrole brut sont payées en dollars américains, le taux de base est rajusté pour tenir compte du taux de change du dollar américain par rapport au dollar canadien. En moyenne, ce taux de change était d'environ $1 le baril plus élevé que l'année précédente. L'indemnité totale nette payée a diminué de $346 millions en raison de ces trois facteurs.

L'état du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière, après les neuf mois terminés le 31 mars 1979, est le suivant:

Exercice financier	Taxe	Dépenses	Excédent
(en milliers de dollars)			
1978-1979	88,000	24,000	64,000

La taxe sur le pétrole canadien et étranger est entrée en vigueur en juillet 1978, tandis que les paiements aux premiers consommateurs de catégories désignées de pétrole canadien très coûteux ont commencé en août 1978. Les paiements ont été considérablement inférieurs aux prévisions originales par suite d'une production de pétrole synthétique plus faible que ce qui avait été prévu. En conséquence, un excédent temporaire de $64 millions s'est accumulé dans le fonds au cours des neuf mois terminés le 31 mars 1979.

19.7 Observations découlant de notre étude. Les commentaires suivants se rapportent à des questions importantes qui ont attiré notre attention au cours de notre examen:

-Indemnité de fret spéciale pour les cargaisons en route pour le Canada allégées dans la mer des Antilles. Dans le Rapport de 1978, il était indiqué qu'un montant de $2.2 millions, versé en trop à titre d'indemnité de fret à deux importateurs de pétrole au titre de cargaisons transbordées dans la mer des Antilles, n'avait pas encore été recouvré, car l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie attendait le résultat d'une poursuite en justice entreprise par une troisième société pétrolière en cause.

L'Office a eu gain de cause lors de deux poursuites en justice mais s'attend à un appel. En conséquence, aucune mesure n'a été prise en vue de recouvrer le paiement excédentaire de $2.2 millions effectué en 1974 et en 1975.

-Méthode établie de déduction des exportations de pétrole modifiée pour un importateur de pétrole. Lorsque du pétrole brut importé est par la suite exporté, l'importateur doit rembourser l'indemnité à l'importation de pétrole préalablement reçue. Nous avons remarqué un cas où l'Office des indemnisations pétrolières a permis à un importateur de pétrole de reporter l'excédent des exportations sur les importations d'un mois au mois suivant, afin qu'il soit déduit des nouvelles importations compensatoires de pétrole brut. À notre avis, ceci n'est pas conforme à l'esprit du règlement qui veut que, dans la mesure du possible, les exportations soient appariées aux importations

qui y sont reliées, de ce fait tout excédent doit être reporté à la période précédente et non à la période suivante. En raison du changement des taux d'indemnité au moment de cette transaction, la position adoptée par l'Office a entraîné un paiement d'indemnité de $3 millions de plus à la société pétrolière.

-Contrôle des échanges de pétrole. En 1978-1979, l'Office national de l'énergie approuvait un certain nombre d'échanges de pétrole brut de l'Ouest canadien et de pétrole brut importe dans l'Est du Canada. L'effet de ces échanges est qu'il est possible d'exporter du pétrole brut aux États-Unis à partir de l'Ouest du Canada sans payer le droit d'exportation applicable si une quantité semblable de pétrole brut est importée dans l'Est du Canada sans réception d'une indemnité d'importation.

L'Office national de l'énergie a mis au point des procédés pour assurer que le volume requis de pétrole brut de remplacement soit importé dans l'Est du Canada, mais le personnel de l'Office des indemnisations pétrolières n'a pas encore établi de procédés pour s'assurer que l'indemnité d'importation n'a pas été payée sur ces importations de pétrole brut de remplacement.

19.8 Portée de la vérification. En vertu de sa politique et de ses règlements de programme, l'Office des indemnisations pétrolières a reconnu la nécessité d'effectuer des vérifications de toutes les demandes d'indemnité soumises et de tous les paiements reçus au titre de la taxe sur la production du pétrole. L'Office a donc engagé des vérificateurs indépendants, généralement les vérificateurs des actionnaires des compagnies demandant les indemnités, pour confirmer que les documents à l'appui présentés à l'Office par les compagnies pétrolières étaient conformes aux documents figurant dans les dossiers de ces compagnies et pour effectuer certains autres sondages. Le personnel de l'Office effectue des vérifications semblables des demandes des petits importateurs et de toutes les demandes soumises en vertu du nouveau programme visant le pétrole canadien très coûteux. La taxe sur le pétrole, d'autre part, est vérifiée par les vérificateurs du ministère du Revenu national - Douanes et Accise - conformément à un décret du conseil, en vertu du paragraphe 5(3) de la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie, S.C. 1973-74, c. 52.

Nous avons examiné tous les rapports de vérification reçus des vérificateurs des demandeurs par l'Office des indemnisations pétrolières au 12 juin 1979. Il reste aux vérificateurs des demandeurs à produire des rapports sur des demandes d'indemnité se chiffrant à $763 millions, ventilées comme suit:

	Valeur totale des indemnités payées	Indemnités payées mais n'ayant pas fait l'objet de rapport	Pourcentage n'ayant pas fait l'objet de rapport
(en milliers de dollars)			

1977-1978	925,000	184,000	20%
1978-1979	579,000	579,000	100%
	1,504,000	763,000	

En outre, des demandes de petits importateurs s'élevant à $2 millions n'ont pas été vérifiées au 31 mars 1979.

Au cours du premier exercice d'exploitation terminé le 31 mars 1979, il n'y a eu aucune vérification des demandes visant les catégories désignées de pétrole canadien très coûteux, ni de la taxe sur le pétrole.

À notre avis, à la condition que la vérification des paiements d'indemnité et de la taxe sur le pétrole mentionnés aux paragraphes précédents ne révèle aucun écart important et sous réserve des sujets susmentionnés concernant:

-l'indemnité de fret spéciale touchant les cargaisons en route pour le Canada allégées dans la mer des Antilles,

-la modification en faveur d'un importateur de pétrole à la méthode établie de déduction des exportations de pétrole,

-le contrôle des échanges de pétrole,

les paiements effectués au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars 1979 ont été traités correctement et sont conformes à la législation, aux règlements et aux lignes directrices pertinents.

19.9 Sujets ayant fait l'objet d'un rapport antérieur et qui sont maintenant réglés. Dans le Rapport de 1978, certains sujets qui demandaient une intervention ou des précisions ont été soulevés. Voici l'état de chacune de ces questions:

-Poursuite en justice visant à obtenir l'annulation d'une décision de l'Office. Un importateur avait intenté une poursuite en justice pour que soit étudiée et annulée une décision de l'Office concernant du fuel lourd vendu comme carburant pour des navires immatriculés sous pavillon étranger et engagés dans des opérations de cabotage au Canada avant le 12 mars 1975. La cause a été entendue par la Cour fédérale du Canada qui a rendu un jugement favorable à l'Office. L'importateur n'en a pas appelé du jugement.

-Autorisation de paiements d'intérêts. En 1977-1978, deux importateurs ont réclamé environ $3.1 millions d'intérêts exigés par les gouvernements des pays d'origine au titre des éléments rétroactifs de leur prise de participation dans les compagnies productrices de pétrole. Nous n'avions pu obtenir de documentation satisfaisante à l'appui de ces intérêts. Des factures couvrant ces sommes ont maintenant été reçues et approuvées par l'Office.

19.10 Vérification de la limitation des prix. Depuis le début du Programme d'indemnités visant les importations de pétrole, le 1er janvier 1974, les importateurs admissibles de pétrole brut étranger

ont été tenus de maintenir les prix des produits tirés du pétrole brut aux niveaux en vigueur à la fin de 1973, sauf en ce qui a trait aux augmentations des prix de vente autorisées de temps à autre par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, augmentations attribuables à la hausse des coûts autres que ceux du pétrole brut et à la diminution des taux d'indemnités après que les augmentations des prix du pétrole brut de l'Ouest canadien eurent été permises. Cependant, avec l'expiration du Programme de lutte contre l'inflation le 31 décembre 1978, il n'est plus nécessaire que le Ministre autorise les augmentations du prix de vente, car l'industrie des produits pétroliers n'est plus assujettie au contrôle des prix de la part du gouvernement fédéral. Néanmoins, le Ministre a fortement recommandé aux sociétés pétrolières de faire preuve de toute la retenue possible dans le recouvrement de l'augmentation des coûts par le moyen de leurs prix de vente.

L'Office des indemnisations pétrolières continuera à surveiller le comportement des sociétés pétrolières en matière de prix, conformément aux dispositions des règlements et, à cet égard, il recevra les mêmes renseignements sur les prix et les coûts de la part des importateurs de pétrole.

Outre notre travail de vérification sur la collecte originale et l'examen des données auprès des sociétés pétrolières, nous avons vérifié les données recueillies par l'Office entre septembre 1974 et le 31 mars 1979, et nous avons pu nous assurer que les niveaux des prix pour la période se terminant avec la fin des directives de lutte contre l'inflation n'ont pas dépassé ceux de janvier 1974, compte tenu des rajustements pour les augmentations de coûts admissibles.

Observations faites en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général

Observations sur des questions soulevées dans les Rapports antérieurs

19.11 Acquisition de Radio Engineering Products Limited en paiement de dettes envers la Couronne. Notre Rapport de 1972 (paragraphe 101) décrivait les circonstances qui ont entraîné l'acquisition de Radio Engineering Products Limited en 1972, pour le paiement de dettes s'élevant à $4.3 millions dues à la Couronne. Notre Rapport de 1978 (paragraphe 22.15) résumait les événements qui ont eu lieu par la suite et qui ont amené la compagnie à produire volontairement une déclaration de faillite en 1975, alors que la dette était passée à $6 millions.

Le syndic nous a informés qu'il avait $448,000 en dépôt au 31 mars 1979 et que la dette envers la Couronne n'était toujours pas liquidée.

19.12 Aspects discutables d'un investissement dans une compagnie possédée et contrôlée conjointement. Notre Rapport de 1978 (paragraphe 21.8) a souligné les aspects discutables d'un investissement de $5 millions effectué par le ministère de l'Expansion

économique régionale dans la compagnie Mainland Investments Limited (autrefois dénommée "Metropolitan Area Growth Investments Limited"). Cette compagnie est possédée et contrôlée conjointement par le Canada et la province de la Nouvelle-Écosse.

L'étude que nous avons effectuée cette année a révélé que la compagnie avait réglé les poursuites judiciaires survenues lorsque celle-ci a saisi un navire de croisière qui avait été offert en garantie d'un prêt hypothécaire de $5.5 millions. En outre, la compagnie a conclu, en octobre 1979, un contrat de vente du navire moyennant un prix de $3.5 millions. Cependant, les questions suivantes dont nous avons fait état l'an dernier en sont restées au même point:

-la mesure unilatérale prise par la Nouvelle-Écosse de reporter le versement d'une somme de $6 millions de l'investissement de $15 millions qu'elle s'était engagée à faire, n'a pas été entérinée par une modification à l'entente entre le Ministère et la province; et

-les activités sont toujours suspendues et aucune décision n'a été prise au sujet de la recommandation des administrateurs, selon laquelle il faudrait dissoudre la compagnie.

Autres observations de vérification en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général

19.13 Procédés inadéquats lors de l'acquisition de stations de radio et de télévision. Dans le cadre d'un plan visant l'implantation d'un autre service français dans plusieurs secteurs du Québec, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a insisté pour que la Société Radio-Canada établisse un second service de télévision de langue française à Rimouski. En réponse au CRTC, Radio-Canada signait en octobre 1976 un accord de $2 millions en vue d'acquérir toutes les actions de deux compagnies privées exploitant des stations de radio et de télévision à Rimouski. Une fois l'entente approuvée par le CRTC et le gouverneur en conseil, Radio-Canada effectuait l'achat en août 1977. Au 31 mars 1978, les immobilisations des deux compagnies étaient inscrites dans les états financiers de la Société selon le coût à l'origine moins l'amortissement, sans estimation des justes valeurs marchandes. La Société a radié un montant de $1.2 million du prix d'achat de $2 millions. Ce montant représentait l'excédent du prix d'achat sur la valeur comptable des immobilisations acquises.

Les procédés suivis lors de l'acquisition de ces stations comportaient les lacunes suivantes:

-Aucun dénombrement des immobilisations n'a été effectué avant le jour de l'acquisition ou ce jour-là afin de fournir des preuves à l'appui de leur existence et de leur valeur.

-La liste détaillée des immobilisations jointe au contrat d'achat était périmée.

-Les études coûts-avantages entreprises à l'égard de nouvelles installations ou d'agrandissements possibles des stations de Radio-Canada situées dans un rayon de 60 milles ne fournissaient pas suffisamment de détails permettant de bien déterminer la possibilité de réalisation de ces solutions.

-Les données qui ont servi à préparer l'analyse financière de la courbe des bénéfices étaient en partie non vérifiées et rien d'autre n'a été fait en vue d'en vérifier la validité.

-On n'avait pas obtenu les titres libres de toutes charges des terrains et des bâtiments avant le jour d'acquisition des actions de ces compagnies.

-Le conseil d'administration a autorisé la direction à acheter les immobilisations des stations pour un prix global d'au plus $3 millions, y compris le coût des améliorations. Au 30 juin 1979, un montant total d'environ $3.3 millions avait été dépensé et certaines améliorations n'étaient pas terminées.

Les lacunes signalées ci-dessus se sont produites en dépit du fait que le Comité permanent des comptes publics a recommandé le 26 juin 1975 "l'adoption par la Société Radio-Canada, d'une politique financière plus rigoureuse..," relativement à un investissement antérieur dans une filiale en propriété exclusive, la St. Clair River Broadcasting Limited.

La Société a admis qu'il existe des lacunes dans les procédés et a l'intention d'établir une politique financière globale concernant l'acquisition des stations. Il faudrait que cette politique comprenne une liste des procédés de contrôle à suivre et des données de base à accumuler.

19.14 Contrôle inadéquat exercé sur les immobilisations. Au 31 mars 1979, la Société Radio-Canada possédait des immobilisations ayant un coût initial comptabilisé de $577 millions, dont $373 millions représentaient du matériel et des véhicules. Bien que plusieurs aspects du contrôle des immobilisations soient répartis dans la Société entre l'ingénierie, le siège social et les régions, personne n'est tenu responsable du contrôle global. Ce manque d'imputabilité ainsi qu'une communication insuffisante, un faible contrôle des documents et un système comptable trop complexe ont sérieusement diminué la capacité qu'a la Société d'exercer et de maintenir un contrôle efficace de l'identification, de l'inscription et de la protection des immobilisations. Voici des exemples de ce qui précède:

-registres des immobilisations non tenus à jour;

-dénombrements irréguliers et conciliation irrégulière avec les registres centraux des immobilisations;

-environ un tiers du matériel de la Société est non étiqueté et n'est pas facilement identifiable; et

-les procédés d'inscription des transferts et d'autres changements aux immobilisations ne sont pas suivis.

Il y aurait lieu de prendre immédiatement des mesures en vue d'élaborer et de mettre en oeuvre un contrôle comptable et matériel efficace des immobilisations.

La Société a admis que le contrôle des immobilisations était inadéquat et a déclaré qu'elle était en train de prendre des mesures correctives.

19.15 Contrôle inadéquat du programme de rétablissement de la pêche côtière. Le programme de rétablissement de la pêche côtière est un programme de $13 millions, d'une durée de quatre ans, destiné à assurer des installations et du matériel à des ports de Terre-Neuve, afin d'améliorer la qualité et la valeur de la pêche côtière. Le programme est administré en vertu du programme des pêches et de la mer du ministère des Pêches et des Océans.

Notre vérification du programme de rétablissement de la pêche côtière effectuée au bureau du Ministère situé à Saint-Jean, Terre-Neuve, a révélé que le contrôle des boîtes à poisson était inadéquat. Le coût de ces boîtes isolées est d'environ $1.2 million et elles ont été livrées au cours des exercices 1977-1978 et 1978-1979. Nous avons noté que: les paiements n'ont pas été déterminés d'après les documents attestant la réception; les réclamations concernant les boîtes endommagées en cours de route n'ont pas été soumises promptement; au début, aucun bail ne supportait la location des contenants aux producteurs; les montants qui éventuellement ont été facturés n'avaient pas été comptabilisés immédiatement et inscrits au registre des comptes à recevoir; enfin, le contrôle des contenants n'était pas maintenu à l'aide d'un registre des actifs.

On n'a pas suivi les procédés administratifs appropriés pour l'aménagement à Terre-Neuve et au Labrador, en vertu de ce programme, d'installations de traitement du poisson dont le coût estimatif est de $3.2 millions. La responsabilité de l'aménagement a été transférée à 1'Office canadien du poisson salé, chargé d'administrer le programme pour le compte du Ministère sans qu'un accord approprié n'ait été signé. En outre, le Ministère n'a pas pris les mesures nécessaires pour que l'Office se conforme aux règlements du Conseil du Trésor sur les marchés de l'état en ce qui a trait aux appels d'offre concurrentiels. Comme on n'a pas maintenu de registre de contrôle des coûts du projet qui aurait permis de comparer les coûts réels aux prévisions budgétaires, le Ministère n'a pu surveiller et contrôler les coûts sur une base de projet.

On nous a informé que des mesures ont été prises pour corriger les lacunes mentionnées plus haut et pour coordonner la partie de ce programme qu'il reste à accomplir. Nous entendons surveiller l'application des mesures correctives et nous assurer qu'elles sont adéquates.

19.16 Imputation irrégulière à des crédits de 1978-1979.

L'article 30 de la Loi sur l'administration financière permet que des paiements soient faits dans les 30 jours qui suivent la fin d'un exercice financier et qu'ils soient imputés aux crédits de cet exercice. Les paiements doivent viser des travaux accomplis ou des services rendus avant la fin de l'exercice ou des sommes payables avant la fin de l'exercice aux termes d'accords contractuels.

Les paiements suivants faits par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien constituaient une imputation irrégulière à ses crédits de 1978-1979 selon les dispositions de la Loi sur l'administration financière:

-En avril 1979, sous le crédit 5 du Ministère, "Affaires indiennes et esquimaudes - Dépenses de fonctionnement", une somme de $596,000 a été versée à diverses commissions scolaires de la Saskatchewan pour acquitter des factures de rajustement provisoires visant l'année civile 1978 et des factures provisoires relatives à la période allant du 1er janvier au 31 mars 1979, à l'égard de frais de scolarité d'étudiants autochtones. Comme les accords conclus avec les commissions scolaires ne prévoient aucune disposition portant sur les factures de rajustement provisoires à l'égard des frais de scolarité d'années antérieures et que des factures s'élevant à $534,000, visant la période allant du 1er janvier au 31 mars 1979 et se rapportant à des frais de scolarité d'étudiants autochtones avaient déjà été acquittées auprès des commissions, la somme a été incorrectement imputée aux crédits de 1978-1979 du Ministère.

-En avril 1979, une contribution de $251,000 a été imputée au crédit 5 et versée à un établissement d'enseignement indien situé en Saskatchewan, en raison de son déficit d'exploitation. Il s'agit d'une imputation irrégulière aux crédits de 1978-1979 car aucun accord prévoyant ce paiement à la fin de l'exercice n'avait été conclu avec l'établissement. En outre, l'approbation du Conseil du Trésor d'accorder un appui financier à l'établissement stipulait que l'aide ne devait débuter qu'au cours de l'exercice de 1979-1980.

-En vue d'acquitter les frais initiaux de l'obtention de services d'alimentation d'eau et de système d'égout qu'une bande indienne de la Saskatchewan négociait avec une municipalité, le Ministère a, en avril 1979, versé une somme de $116,000 à la bande sous le crédit 10, "Affaires indiennes et esquimaudes - Dépenses en capital". L'accord entre la bande et la municipalité n'a été conclu que quelques mois plus tard et l'approbation du Conseil du Trésor n'avait pas été obtenue pour effectuer le paiement. La somme ne représente donc pas une imputation régulière aux crédits de 1978-1979.

Le Ministère étudie actuellement les circonstances qui ont donné lieu à l'imputation de ces paiements à l'exercice financier de 1978-1979 pour éviter que la situation ne se répète.

Politique de suivi: Méthode suggérée

Information générale

19.17 Le suivi des questions soulevées dans les Rapports des années précédentes fait partie intégrante de notre travail. Le Comité permanent des comptes publics a demandé que:

-nous surveillions les mesures prises par le gouvernement à la suite de nos recommandations et que nous fassions rapport sur les progrès réalisés; et

-nous fassions un suivi de certains engagements précis pris par le gouvernement devant le Comité.

Si, à notre avis, le gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires, nous en avisons la Chambre des communes et, lorsque cela est possible, nous fournissons les raisons qui ont été invoquées par les fonctionnaires du gouvernement en cause.

19.18 L'intérêt croissant du Parlement à l'amélioration du contrôle de la gestion dans le gouvernement s'est traduit par un travail de suivi intensif effectué par le Comité des comptes publics, le Bureau du contrôleur général et notre Bureau. Dans le cadre de ses efforts d'amélioration, le Comité des comptes publics a demandé en 1977 et 1978 à des entités particulières de présenter des rapports complets sur l'état de la mise en oeuvre des recommandations de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers. En mars 1979, le Comité a demandé à 20 ministères leurs commentaires sur les critères utilisés lors des vérifications effectuées dans le cadre du Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE) de 1978 ainsi qu'un rapport sur les mesures prises en vue de corriger les problèmes décelés. Afin d'appuyer le Comité, la direction de la Recherche de la Bibliothèque du Parlement fournit au Comité des comptes publics des rapports sur l'état des mesures prises à la suite des recommandations du Comité, au cours de chaque session du Parlement. Ces rapports présentent les recommandations du Comité, les commentaires de l'organisme central approprié ainsi que ceux du ministère, de l'organisme ou de la société de la Couronne en cause.

19.19 De 1973 à 1977, le Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé chaque année, à l'intention du Président du Comité des comptes publics, un rapport sur l'état des travaux relatifs à toutes les questions soulevées dans le Rapport annuel du Vérificateur général, renfermant également l'information sur les mesures prises par les ministères, organismes et sociétés de la Couronne. En 1978, le Contrôleur général a fait parvenir deux lettres au Comité des comptes publics concernant les mesures rapportées au Secrétariat du Conseil du Trésor par les ministères et les sociétés de la Couronne au sujet de certaines questions soulevées dans les Rapports de 1976 et 1977. Ces lettres se retrouvent à l'annexe F du Rapport de 1978.

19.20 Nous avons discuté avec le Contrôleur général des questions soulevées dans les Rapports de 1976 et 1977 en vertu du paragraphe 61(1) de la Loi sur l'administration financière (maintenant inclus dans l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général) qui n'ont toujours pas été résolues. Le rapport sur l'état actuel de ces questions, que le Contrôleur général a rédigé à l'intention du

président du Comité des comptes publics, est reproduit à l'annexe F.

19.21 En ce qui a trait au Rapport de 1978, le Contrôleur général a examiné nos observations et nos recommandations sur les questions s'appliquant à l'ensemble du gouvernement et soulevées dans les chapitres 3 à 9 inclusivement ainsi qu'au chapitre 12. Son rapport sur l'état de ces questions figure également à l'annexe F.

Méthode de suivi suggérée

19.22 Le Comité des comptes publics est desservi à la fois par notre Bureau et par le Bureau du contrôleur général pour ce qui est du suivi. L'objectif est que le Comité reçoive des rapports sur l'état des travaux de façon aussi efficiente et rapide que possible. Par conséquent, il faudrait donc prévoir une division pertinente des tâches de suivi.

19.23 Le Vérificateur général fait rapport sur deux genres de problèmes: ceux qui ont des répercussions dans tout le gouvernement, en ce sens qu'ils tendent à avoir une incidence sur l'ensemble du gouvernement ou qu'ils semblent être reliés ou attribuables à des politiques ou pratiques contrôlées par les organismes centraux du gouvernement; puis les problèmes qui dépendent du contrôle de chacun des ministères ou organismes. Certains problèmes sont attribuables à une combinaison de décisions de la part des organismes centraux et d'un ministère.

19.24 Pour ce qui est des procédés et des pratiques de suivi, un certain nombre de questions se posent. Par exemple:

-Existe-t-il un processus adéquat pour résoudre les désaccords sur les conclusions et les recommandations ou, quelqu'un est-il chargé de corriger les faiblesses?

-Un organisme vérifié devrait-il produire des rapports distincts au Comité des comptes publics, au Bureau du contrôleur général et au Bureau du vérificateur général ou, un seul rapport est-il suffisant?

-Des rapports sur l'état des travaux devraient-ils être présentés régulièrement ou uniquement sur demande? S'ils sont présentés régulièrement, à quelle fréquence ou à quel moment devraient-ils l'être?

Les propositions qui suivent ont pour but de favoriser la discussion entre le Comité des comptes publics, le Bureau du contrôleur général et notre Bureau en vue d'en arriver à une méthode efficiente et coordonnée de suivi des observations de vérification. Elles ne visent pas à remplacer toute mesure de surveillance indépendante que le Comité des comptes publics et le Bureau du contrôleur général voudraient prendre à leur propre niveau de responsabilité.

19.25 Procédés de suivi: questions de vérification s'appliquant à l'ensemble du gouvernement. Dans un délai raisonnable après le dépôt de chaque Rapport annuel du Vérificateur général, le Contrôleur

général s'engagerait par écrit envers le Comité des comptes publics à suivre un plan de mesures correctives, avec des échéances, à l'égard des anomalies sur lesquelles on s'est entendu. Si le gouvernement n'est pas d'accord avec nos conclusions et (ou) nos recommandations, la réponse écrite au Comité des comptes publics devrait en exposer les raisons. Chaque année, le Contrôleur général enverrait des rapports sur l'état des travaux de suivi au Comité des comptes publics ainsi qu'à notre Bureau afin qu'ils soient inclus dans le Rapport annuel du Vérificateur général. Le manque de progrès adéquats à l'égard d'un problème particulier serait révélé dans le Rapport annuel.

19.26 Procédés de suivi: Observations de vérification à l'égard d'organismes particuliers. Dans ces cas, la responsabilité des mesures correctives incombe au ministère ou à l'organisme en particulier. En 1977-1978, l'idée de vérification intégrée des ministères et organismes a été présentée comme l'approche que notre Bureau adopterait en vue de s'acquitter de son mandat de vérification. Le suivi sur les questions soulevées dans notre Rapport au sujet d'une entité donnée avant sa première vérification intégrée sera normalement présenté dans le cadre de notre rapport de vérification intégrée, selon l'importance de ces questions dans le contexte de ce rapport. Si le premier avis concernant une faiblesse est présenté dans le cadre d'un chapitre de vérification intégrée du Rapport, la réponse officielle du ministère concerné et les mesures correctives qu'il entend prendre devraient normalement être incluses à la fin du chapitre. Dans tous les autres cas où nous faisons des observations de vérification dans le Rapport, le sous-chef produirait une réponse écrite dans un délai raisonnable après le dépôt du Rapport. La réponse comprendrait les échéanciers de mise en oeuvre des mesures correctives et serait envoyée au Comité des comptes publics ainsi qu'à notre Bureau.

19.27 Au moins une fois par année, le sous-chef en cause ferait un rapport au Comité des comptes publics sur l'état des travaux pour chaque question soulevée; une copie de ce rapport devrait aussi être envoyée à notre Bureau ainsi qu'au Bureau du contrôleur général. Si les rapports sur l'état des travaux n'étaient pas présentés ou si nous jugions que les mesures correctives étaient inadéquates, nous en ferions état dans le Rapport annuel suivant.

19.28 L'étendue du suivi par notre Bureau ou de la vérification des dernières réponses d'un ministère au sujet d'une question donnée sera dictée par les circonstances et par l'importance de la question pour le Parlement. Il faudrait au moins que le directeur principal de la vérification de notre Bureau examine les commentaires du ministère ou organisme pour voir s'ils sont raisonnables et vérifie le temps pris pour appliquer les mesures.

19.29 Procédés de suivi: recommandations du Comité des comptes publics. Selon les circonstances, la responsabilité de prendre des mesures pour donner suite aux recommandations formulées par le Comité des comptes publics dans ses rapports à la Chambre des communes incombe aux organismes centraux, aux différents ministères, aux organismes ou aux sociétés de la Couronne, ou à notre Bureau. Au

cours du printemps 1979, le greffier du Comité, aidé d'un agent de recherche de la Bibliothèque du Parlement, a obtenu des organisations concernées des commentaires sur les mesures prises pour donner suite à toutes les recommandations formulées par le Comité dans ses rapports officiels présentés à la Chambre des communes ou au cours de la 30 législature. Les résultats de cette enquête démontrent que, dans nombre de cas, on n'avait pas donné suite aux recommandations du Comité avec toute la diligence qui s'imposait.

19.30 Le Comité souhaite sans doute étudier les moyens d'améliorer la qualité et l'à-propos des réponses apportées à ses recommandations officielles. L'un des moyens serait d'établir un procédé, peut-être par un amendement au Règlement de la Chambre, obligeant le gouvernement à présenter sa réponse à chaque rapport du Comité dans un délai déterminé, par exemple 30 jours, après le dépôt du rapport à la Chambre des communes. D'autre part, ces réponses pourraient être présentées au Comité même. Un procédé similaire pourrait s'appliquer dans le cas des recommandations exigeant de notre Bureau des mesures appropriées. Après la réception de ces premières réponses à ses rapports, le Comité pourrait décider des mesures de surveillance continue qu'il pourrait utiliser. Notre Bureau pourrait aider au contrôle de l'évolution de la situation en ce qui concerne les engagements pris à la suite des recommandations. Le Comité souhaitera peut-être également obtenir du Contrôleur général, au nom du gouvernement, des rapports de suivi annuels sur l'état des mesures prises.

Divulgation

19.31 Dans tous les cas, le critère de divulgation sous forme d'observation de vérification dépend du jugement du Vérificateur général quant à l'importance de la question pour le Parlement. Si nous jugeons sans aucun doute qu'une question est importante pour le Parlement, elle sera présentée sous forme d'observation de vérification dans l'année où elle est soulevée par notre Bureau. Elle ne serait pas différée jusqu'à l'année où l'on prévoit de faire rapport sur 1'entité concernée selon le cycle de la vérification intégrée.

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES

Annexe		Page
A	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	629
B	LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE - EXTRAITS DE LA PARTIE VIII	637
C	RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ROYALE SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ	641
D	RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES	
	PREMIER RAPPORT - 21 FÉVRIER 1979	669
	DEUXIÈME RAPPORT - 23 MARS 1979	671
	TROISIÈME RAPPORT - 23 MARS 1979	677
E	COMMENTAIRES DES MINISTÈRES SUR LES RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE DE 1978	681
F	RAPPORTS DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL AU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS, LE 14 NOVEMBRE 1979	753

ANNEXE A

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Annexe A

25-26 ELIZABETH II

CHAPITRE 34

Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et les matières connexes

[Sanctionnée le 14 juillet 1977]

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

PARTIE 1
TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé1. La présente Partie peut être citée sous le titre: Loi sur le vérificateur général.

INTERPRÉTATION

Définitions2. Dans la présente loi,
"corporation de la Couronne" a le sens que lui donne le paragraphe 66(1) de la Loi sur l'administration financière;
"ministère" a le sens que lui donne l'article 2 de la Loi sur l'administration financière;
"registraire" désigne la Banque du Canada et un registraire nommée en vertu de la Partie IV de la Loi sur l'administration financière;
"vérificateur général" désigne le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1).

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat3. (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 général est de soixante-cinq ans.

Mandat non(3) Une personne qui a servi à titre de

renouvelablevérificateur 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.

Traitement4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui du juge en chef de la Cour fédérale du Canada, et incluant tout traitement supplémentaire visé à l'article 20 de la Loi sur les juges.

Régime de (2) Les dispositions de la Loi sur la pensionpension dans 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 ladite loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la Loi sur la pension dans la Fonction publique.

FONCTIONS

Examen 5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Fonds du revenu consolidé 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.

1dem 6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et tous autres états que lui soumet le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Rapport à la7. (1) Le vérificateur général prépare a Chambre desl'intention de la Chambre des communes un communesrapport annuel dans lequel

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau; et

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

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 publier n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis au Fonds du revenu consolidé;

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; ou
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.

Soumission du rapport à la Chambre des communes et dépôt devant la Chambre des communes(3) Le rapport annuel du vérificateur général à l'Orateur de l'Orateur et la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapport, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Rapport spécial8. (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 rapport annuel.

Soumission des rapports à l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes(2) Les rapport spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 20(2) sont soumis à l'Orateur et l'Orateur de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Idem9. 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; et
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 l'administration financière, 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.

Rétention irrégulière de deniers publics10. 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.

Enquête et rapport11. 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.

Communication des faits aux cadres et employés de la fonction publique du Canada

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la fonction publique du Canada des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler lesdits faits aux cadres et employés affectés aux affaires du conseil du Trésor.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement 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 corporation de la Couronne, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la corporation 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.

Utilisation des rapports des vérificateurs des corporations de la Couronne

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 corporation de la Couronne ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute corporation de la Couronne 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 corporation de la Couronne

conseiln'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 corporation 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 corporation et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel15. (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 (2) Sous réserve des autres lois du servicesParlement et de leurs règlements d'application, professionnelsle vérificateur général peut, dans la limite fixée à son bureau par les lois portant affectation de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du conseil du Trésor.

Délégation au(3) Sous réserve des modalités fixées par vérificateurla Commission de la Fonction publique, le généralvérificateur 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 ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel et à l'article 32 en matière d'enquête.

Suspension(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son bureau.

Attributions en16. Le vérificateur général est autorisé à matière deassumer les responsabilités et à exercer, en ce direction duqui a trait aux employés de son bureau, les personnelpouvoirs et fonctions conférés au conseil du Trésor par la Loi sur l'administration financière 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 5(1)e) et de l'article 7 de ladite loi.

Convention17. Toute convention collective touchant collectivele personnel du bureau du vérificateur général, conclue antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, continue à s'appliquer jusqu'à expiration et lie le vérificateur général en tant qu'employeur.

Normes de 18. Le personnel du bureau du vérificateur classificationgénéral peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci.

Délégation19. 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 55 de la Loi sur l'administration financière 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.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions20. (I) Le vérificateur général prépare des budgétairesprévisions 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.

Attributions des21. Les dispositions de la Loi sur créditsl'administration financière relatives à la division des crédits en affectations ne s'appliquent pas au bureau du vérificateur général.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du22. (1) Le conseil du Trésor nomme un bureau duvérificateur compétent chargé d'examiner les vérificateurrecettes et déboursés du bureau du vérificateur généralgénéral et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont dépôt dessoumis au président du conseil du Trésor rapportsau 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 la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance suivante.

PARTIE II

MODIFICATIONS CORRÉLATIVES

S.R., c. F-1023. La Partie VII de la Loi sur l'administration financière est abrogée.

S.R., c. P-3524. (1) La Partie I de l'annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique est modifiée par la suppression de l'expression "Bureau de l'auditeur général du Canada".

(2) La Partie II de l'annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique est modifiée par l'adjonction de l'expression "Bureau du vérificateur général du Canada".

S.R., c. E-8 25. L'article 16 de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires) est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

16. La présente loi n'apporte aucune restriction aux pouvoirs conférés au vérificateur général du Canada par la Loi sur le vérificateur général.

1970-71-72 c. 52

26. La version française de l'article 27 de la Loi sur le pilotage est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérificateur général

"Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de chaque Administration et en fait rapport au Ministre."

S.R., c. N-22

27. Le paragraphe 23(5) de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

"(5) Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes du territoires, tous les pouvoirs que la Loi sur le vérificateur général lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada."

S.R., c. Y-22

28. Le paragraphe 26(5) de la Loi sur le Yukon est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

"(5) Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes du territoire, tous les pouvoirs que la Loi sur le vérificateur général lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada."

1970-71-72, c.48

29. La version française de l'article 15 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérification

"15. Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de la Commission et en fait rapport au Ministre."

Modifications à la version française des lois

30. Dans la version française des lois visées à l'annexe de la présente loi, l'expression française des lois "vérificateur général" remplace l'expression "auditeur général", sauf indication contraire découlant du contexte.

PARTIE III

ENTRÉE EN VIGUEUR

Entrée en vigueur

31. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation.

(La Loi est entrée en vigueur le 1er août 1977)

ANNEXE B

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

- EXTRAITS DE LA PARTIE VIII

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRES

S.R., c. F-10

Extraits de la Partie VIII

SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Annexe B

Accès au livres,76. Le vérificateur a droit d'accès, en tout
etc.temps convenable, aux registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives d'une corporation, et il a le droit d'exiger des administrateurs et fonctionnaires de la corporation les renseignements et explications qu'il juge nécessaires. S.R., c. 116, art. 86.

Rapport du77. (1) Le vérificateur doit faire connaître,
vérificateurtous les ans, au ministre compétent, le résultat de son examen des comptes ainsi que des états financiers d'une corporation, et le rapport doit indiquer si, à son avis,
a) la corporation a tenu des livres de comptabilité appropriés;
b) les états financiers de la corporation
(i) ont été préparés sur une base compatible avec celle de l'année précédente et sont en accord avec les livres de comptabilité,
(ii) dans le cas du bilan, donnent un aperçu juste et fidèle de l'état des affaires de la corporation à la fin de l'année financière, et
(iii) dans le cas du relevé des revenus et des dépenses, donnent un aperçu juste et fidèle du revenu et des dépenses de la corporation pour l'année financière; et si, à son avis,
c) les opérations de la corporation venues à sa connaissance étaient de la compétence de la corporation aux termes de la présente loi et de toute autre loi y applicable;
et il doit signaler toute autre matière qui rentre dans le cadre de son examen et qui, d'après lui, devrait être portée à l'attention du Parlement.

Autres rapports(2) Le vérificateur doit, de temps à autre, adresser à la corporation ou au ministre compétent les autres rapports qu'il estime nécessaires ou que le ministre compétent peut exiger.

Rapport annuel(3) Le rapport annuel du vérificateur doit être inclus dans le rapport annuel de la corporation.
Vérification (4) Nonobstant l'article 68, le présent article produit son effet au lieu de l'article 132 de la Loi sur les corporations canadiennes. S.R., c. 116, art. 87.

Rapport par 78. Lorsque le vérificateur estime qu'une
l'intermédiairequestion concernant une corporation devrait

du ministreêtre signalée au gouverneur en conseil, au conseil du Trésor ou au ministre des Finances, ce rapport doit être fait immédiatement par l'intermédiaire du ministre compétent. S.R., c. 116, art. 88.

ANNEXE C

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ROYALE

SUR LA GESTION FINANCIÈRE ET L'IMPUTABILITÉ

(Commission Lambert)

Chapitre 5:La Définition des limites: le Plan financier

La Commission recommande que

Présentation5.1le ministre des Finances présente chaque
d'un Planannée au Parlement, au nom du gouvernement,
financier parun Plan financier quinquennal qui propose les
le ministreprévisions de recettes, établisse les
au Parlementplafonds de dépenses et reflète l'excédent ou
-p.83.le déficit prévus. Ce plan s'appuierait sur la structure
fiscale existante et sur des hypothèse économiques clairement
précisées.

5.2le Plan financier comporte des plafonds de dépenses pour des
fonctions désignées de gouvernement à l'intérieur des limites de
dépenses fixées pour chacune des cinq années du plan.

Plafond de5.3 le Plan financier contienne pour les trois
dépenses-p.89. premières années les plafonds des dépenses des
ministères et des organismes dans les limites totales des dépenses
définies pour chacune de ces années.

Présentation5.4une mise à jour annuelle du Plan financier
d'une mise àsoit élaborée conjointement entre le
jour du Planministère des Finances, le Bureau du Conseil
financier auprivé et le Secrétariat de la gestion
comité dufinancière du Conseil de gestion, et que le
cabinet surministre des Finances en collaboration avec
les prioritésle Président du Conseil de gestion le
et la planifi-soumette au comité Cabinet sur les priorités
cation-p.96.et la planification.

Effets du5.5le gouvernement définisse clairement les
Budget deseffets sur le Plan financier du Budget des
dépenses et dudépenses, du Budget supplémentaire et du
Budget sur leBudget, au moment où il dépose ces documents.
Plan financier
- p.97.

Propositions5.6les propositions législatives soient
législativesaccompagnées par des prévisions des
accompagnéesconséquences financières sur une période de
de prévisionscinq ans, ainsi que d'un état de toutes les
pour une périodemodifications devant être apportées au Plan
de cinq ans-p.97financier.

Chapitre 6:La Planification des dépenses et l'imputabilité quant aux résultats

La Commission recommande que

Précision des6.1l'on précise l'objectif particulier, et dans
objectifsla mesure du possible, le résultat mesurable
particuliersde tout programme, toute activité et sous-
dans leactivité ayant fait l'objet d'une demande de
Budget desressources dans le Budget des dépenses.
dépenses-p.102

Présentation6.2un Budget des dépenses consolidé comprenant
annuelle d'undes données relatives à l'ensemble du
Budget desgouvernement ainsi que les faits saillants
dépensesdes Budgets des dépenses des ministères et
consolidédes organismes, soient présentés chaque année
-p.108au Parlement.

Inclusion, 6.3le Budget des dépenses consolidé comporte une
dans le Budgetcomparaison générale des dépenses totales
des dépensesqu'il propose avec les limites de dépenses
consolidé,proposées pour l'année couverte par le Budget
d'une compa-des dépenses dans le plus récent Plan
raison entrefinancier.
les dépenses
totales sug-
gérées et les
limites de
dépenses
proposées-p.108

Présentation6.4des Budgets individuels des dépenses de
de Budgetschaque ministère et organisme soient
individuelsprésentés en même temps que le Budget des
des dépensesdépenses consolidé; et que ces documents
pour chaquedistincts soient préparés en conformité avec
ministèreles normes de divulgation et les pratiques
-p.108comptables établies par les organismes centraux, laissant à chaque ministère et organisme le soin de décider des détails à fournir.

Exposé des6.5l'on modifie la loi actuelle ou que l'on
détails desadopte une nouvelle loi permettant d'exiger
programmesque les détails de dépenses qui seront
statutairesengagées dans le cadre des programmes
-p.110statutaires soient complètement définis et quantifiés dans le Budget des dépenses consolidé et mis à jour dans le Budget supplémentaire; et que l'on fournisse pour les dépenses statutaires, autant de détails que pour les dépenses non statutaires.

Arrêt du6.6la loi régissant la création de chaque
financementnouveau programme statutaire exige l'arrêt

des nouveauxautomatique du financement à l'exception des
programmesprogrammes qui concernent l'intérêt sur la
statutairesdette publique, à la fin de la cinquième
après cinqannée suivant leur création et que la reprise
ans-p.112du financement ne soit accordée qu'après examen par le
Parlement des coûts et avantages actuels et prévus de ces programmes.

Évaluation,6.7la loi exige que le ministre responsable
par lesévalue dans les dix ans à venir et par la
ministres,suite tous les cinq ans, les coûts et les
des program-avantages actuels et prévus de tous les
mes statu-programmes statutaires existants, à
taires exis-l'exception de ceux qui concernent l'intérêt
tants etsur la dette publique et qu'un rapport à ce
présentationsujet soit présenté au Parlement et renvoyé
d'un rapportde façon automatique et continue au comité
au Parlementpermanent approprié qui présentera ses
-p.113recommandations après examen.

Abandon de6.8l'on mette fin à la méthode d'affectation
l'affectationnette.
-p.113

Préparation6.9tous les ministères et organismes soient
de rapportscontraints de préparer des rapports annuels
annuels avantcomplets avant le 30 septembre suivant la fin
le 30 sept-de l'année financière à laquelle ils se
tembre-p.116rapportent; que ces rapports soient immédiatement
présentés à la Chambre des communes ou, en cas d'ajournement de la
Chambre, dans les dix jours qui suivront la reprise des travaux; et,
que ces rapports soient renvoyés de façon automatique et permanente au
comité permanent du Parlement qui étudie le Budget des dépenses du
ministère ou de l'organisme concerné.

Volume II des6.10le volume II des Comptes publics contienne
Comptes publicsles états financiers des ministères de même
-p.118que les autres renseignements financiers exigés par la Loi sur
l'administration financière, signés par le sous-ministre, à titre de
chef d'administration et par le haut responsable financier, et qu'il
continue d'être renvoyé au comité des Comptes publics.

Chapitre 7:La Concentration des fonctions de gestion

La Commission recommande que

Organisation7.1la Loi sur l'administration financière soit
du Conseildu Consei modifiée afin de remplacer
de gestionl'appellation Conseil du Trésor par celle de
-p.121Conseil de gestion; que le nouveau Conseil soit présidé par un
ministre de rang supérieur ayant le titre de Président du Conseil de
gestion; que l'un des cinq autres ministres soit nommé Vice-Président
du Conseil de gestion, placé sous la direction du Président.

Responsabi-7.2le Conseil de gestion ait les responsabilités
lités dufixées par les articles 5 et 7 de la Loi sur
Conseil del'administration financière en matière de
gestion-p.124politique, d'administration générale, d'organisation de
la Fonction publique, de gestion financière et de gestion du
personnel.

Examen des7.3en ce qui concerne la gestion financière, le
plans desConseil de gestion soit chargé d'examiner les
dépensesplans et les programmes de dépenses annuels
annuels ou àou à plus long terme des ministères et des
plus longorganismes de la Couronne recevant des
terme par lecrédits du Fonds du revenu consolidé, et que
Conseil deces plans et ces programmes fassent l'objet
gestion-p.124d'un examen afin de s'assurer qu'ils sont conformes aux
priorités et aux plafonds de dépenses approuvés par le Cabinet dans le
Plan financier et qu'ils ont été élaborés en prenant bien soin de
garantir l'utilisation économique et efficiente des crédits et du
personnel.

Responsabi-7.4la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique
lité dusoit modifiée de pour la dotation en
Conseil depersonnel de la Fonction publique appartenant
gestion pourjusqu'alors à la Commission de la Fonction
la dotationpublique, tout en laissant à cette dernière
en personnelle soin de garantir comme dans le passé
-p.124l'application et le contrôle du principe du mérite.

Responsabi-7.5le Conseil de gestion soit chargé de
lité ducontrôler l'efficacité avec laquelle les
Conseil deministères et les organismes administrent les
gestion pourprogrammes et les activités prévus dans leurs
le contrôleplans de dépenses annuels.
de l'effica-
cité de
l'administration
dans les
ministères
-p.124

Deux7.6le Conseil de gestion soit aidé dans sa tâche
secrétaires dupar deux secrétaires du Conseil; l'un étant
Conseil-p.124le Secrétaire à la gestion du personnel, l'autre le
Contrôleur général.

Responsabi-7.7sous la direction du Président du Conseil de
lité dugestion, le Secrétaire à la gestion du
Secrétaire àpersonnel ait en matière de gestion la
la gestion duresponsabilité centrale de l'application, à
personnel-p.1281'échelle du gouvernement, de politiques liées à la
planification du personnel, de cadres supérieurs, de la promotion des
carrières des cadres supérieurs, de conventions collectives, des
politiques d'administration appliquées au personnel aux langues
officielles et à la formation; et que le secrétaire à la gestion du

personnel s'assure que ces postes ont une classification appropriée, que les ministères sont dotés en personnel conformément aux dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, et que 1'organisation des ministères est contrôlée et examinée.

Responsabi-7.8sous la direction du Président du Conseil de
lité dugestion, le Contrôleur général ait en matière
Contrôleurde gestion la responsabilité centrale de
général-p.139passer au crible les Budgets des dépenses et les plans des ministères, de donner son avis concernant les plafonds de dépenses ou d'années de main-d'oeuvre prévus dans le Plan financier, des politiques et des méthodes d'évaluation des programmes, en y incluant les critères de mesure de rendement, de la préparation des Budgets consolidés des dépenses et des Comptes publics, des principes et des méthodes comptables, y compris les critères de divulgation prévus dans les rapports et les états financiers annuels, de 1'organisation des services financiers et de la vérification interne au sein des ministères, de la formation et du perfectionnement des agents financiers et des politiques administratives s'appliquant aux contrats et à la fourniture du matériel et des services.

Responsabili-7.9le Secrétaire a la gestion du personnel et le
tés conjointesContrôleur général soient chargés
du Secrétaireconjointement, au nom du Conseil de gestion
à la gestionde l'examen de 1'économie, de l'efficience et
du personnelde l'efficacité avec lesquelles les
et duministères et les organismes administrent les
Contrôleurressources financières et humaines autorisées
général-p.128par le Parlement.

Secrétariat7.10deux Secrétariats du Conseil de gestion
de la gestionsoient institués, le Secrétariat de la
du personnelgestion du personnel placé sous la direction
et dudu Secrétaire à la gestion du personnel et le
ContrôleurSecrétariat de la gestion financière dirigé
général-p.128par le Contrôleur général.

Personnel de7.11le Secrétaire à la gestion du personnel et le
soutien duContrôleur général mettent sur pied, à partir
Conseil dede leur secrétariat respectif, une équipe de
gestion-p.128soutien commune chargée de coordonner la préparation de leurs ordres-du-jour, de rédiger le compte rendu des réunions et des décisions du Conseil de gestion, et de communiquer aux ministères et aux organismes les initiatives que l'on attend d'eux.

Attribution du7.12la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique
pouvoir desoit modifiée afin d'attribuer au Conseil de
dotation augestion le pouvoir de procéder aux
Secrétaire ànominations, à la Fonction publique ou au
la gestion dusein de celle-ci, et de préciser que ce même
personnel ouConseil ne délégue ce pouvoir qu'au
aux sous-chefsSecrétaire à la gestion du personnel et aux
-p.129sous-ministres et leurs homologues des organismes de la Couronne.

Nomination7.13le Secrétaire à la gestion du personnel soit
des sous-chargé de nommer les sous-ministres adjoints
ministresou leurs équivalents, y compris les hauts
adjoints parresponsables financiers et du personnel, sur
le Secrétairerecommandation du sous chef concerné.
à la gestion
du personnel
-p.134

Responsabi-7.14le Conseil de gestion reprenne à son compte
lités enl'ensemble des responsabilités du Conseil du
matière deTrésor en matière de formation, et délègue
formation-p.134les pouvoirs d'exécution dans ce domaine au Secrétaire
à la gestion du personnel.

Infrastruc-7.15les services de formation soient assurés par
ture desintermédiaire d'une organisation distincte et
services definancièrement autonome chargée de rendre des
formation-p.134comptes au Secrétaire à la gestion du personnel et
soumise au régime d'imputabilité prévu pour les organisations de
services communs.

Transformation7.16la Commission de la Fonction publique soit
de la Com-transformée en un Département parlementaire
mission de lachargé de s'assurer que les procédures de
Fonctionsélection et de nomination fondées sur le
publique enmérite; et que la CFP rende compte chaque
un Départementannée au Parlement des cas de non respect de
parlementairece principe dans les politiques, les
-p.135procédures ou les mesures prises en matière de personnel.

Nominations7.17l'autonomie de la Commission de la Fonction
et démissionspublique soit garantie en faisant en sorte
des Commis-que le Gouverneur en conseil nomme les
saires de laCommissaires, et pour une durée de dix ans,
Fonctionsous réserve de la ratification du Sénat et
publiquede la Chambre des communes, le titulaire ne
sujettes àpouvant être démis de son poste que sur une
une propositionsadresse des deux Chambres du Parlement.
conjointe des
deux Chambres
-p.137

Povoirs7.18la Commission de la Fonction publique soit
vis-à-vis lehabilitée à exiger du Secrétaire à la gestion
Secrétaire àdu personnel qu'il annule les nominations
la gestionjugées inutiles et qu'ils institue de
-p.138nouveaux concours ou d'autres procédures de sélection.

Déplacement7.19la direction des programmes du Secrétariat du
de la DirectionConseil du Trésor vienne à dépendre du
des programmesSecrétariat de la gestion financière.
-p.142

Examen, par le Contrôleur général-p.142

7.20 le Contrôleur général soit chargé d'examiner, au préalable, les Budgets des dépenses des ministères et de recommander leur adoption au Conseil de gestion.

Présentation des évaluations de programmes au Contrôleur général-p.145

7.21 le Contrôleur général reçoive du Conseil de gestion le pouvoir de demander aux ministères d'entreprendre l'évaluation de certains programmes dans des domaines précisés par le Conseil; que le Contrôleur général fixe les normes de ces évaluations; et que le Contrôleur général recommande au Président du Conseil de gestion les mesures à prendre lorsque l'évaluation d'un programme se heurte à des conflits de compétences.

Exécution des évaluations de l'économie, l'efficacité et l'efficience par le Contrôleur général-p.146

7.22 le Conseil de gestion demande au Contrôleur général d'entreprendre l'évaluation de l'économie, l'efficacité d'un programme ou de l'une des composantes de celui-ci, ou de l'économie et l'efficacité de l'efficience avec lesquelles ce programme ou sa composante sont gérés.

Attribution de la responsabilité des Budgets consolidés et des Comptes publics au Président-p.147

7.23 la charge et la responsabilité de la présentation et du contenu des Budgets consolidés des dépenses et des Comptes publics soient confiées au Président du Conseil de gestion, et que ce dernier soit secondé dans cette tâche par le Contrôleur général.

Recommandation des normes de divulgation par le Contrôleur général-p.149

7.24 le Contrôleur général recommande des normes de comptabilité au Conseil de gestion qui devront être utilisées dans tous les Budgets des dépenses, les Comptes publics et les rapports annuels transmis au Parlement, et qu'il fasse en sorte que les normes approuvées par le Conseil soient respectées.

Le Comptable en chef du Gouvernement du Canada-p.150

7.25 l'on nomme un Comptable en chef du Gouvernement du Canada afin d'aider le Contrôleur général à déterminer la présentation et le contenu des Budgets consolidés des dépenses et des Comptes publics, à fixer les normes de divulgation et de comptabilité devant être utilisées dans les Budgets des dépenses, les Comptes publics et les rapports annuels, et à s'assurer que des normes approuvées sont respectées.

Division des systèmes

7.26 la direction de la comptabilité du Secrétariat de la gestion financière regroupe

comptablesune division des systèmes comptables chargée
faisant partiede la planification, du contrôle et de la
de lasupervision de l'élaboration, de la mise en
direction deplace et de l'exploitation au sein des
la comptabi-ministères de systèmes comptables fondés sur
lité-p.150les coûts.

Responsabi-7.27le Contrôleur général détermine les besoins
lités endu gouvernement en matière de compétences
matière definancières et comptables et qu'il soit
formationresponsable de la sélection et du
professionnelleperfectionnement des personnes nécessaires
-p.152pour combler ces besoins.

Détermination,7.28les normes appliquées aux vérifications
par leinternes, ainsi que la portée de celles-ci, y
Contrôleurcompris les vérifications de conformité aux
général, desdirectives et aux lignes de conduite des
normes desorganismes centraux, soient déterminées par
vérificationsle Contrôleur général.
internes et
de leur porté
-p.154

Présentation7.29les rapports et les programmes de
des rapportsvérification interne des ministères soient
et destransmis au Contrôleur général chargé de les
programmes deexaminer; et que le Contrôleur générai soit
vérificationaussi habilité à évaluer l'efficacité du
internes autravail de vérification interne effectué par
Contrôleurle personnel de vérification des ministères
général-p.154et organismes.

Dissolution7.30le Bureau des services de vérification du
du Bureauministère des Approvisionnements et Services
des services desoit démembré et que son personnel soit
vérificationtransféré dans les différents ministères ou
du ministèreau Secrétariat de la gestion financière.
des Approvision-
nement et Services
-p.155

Dotation en7.31la Direction de l'administration financière,
personnel derelevant du Secrétariat de la gestion
la Directionfinancière, soit dotée du personnel lui
de l'adminis-permettant d'effectuer des vérifications
trationinternes dans les ministères qui ne disposent
financière-p.156pas de service à cet effet.

Participation7.32le Contrôleur général et son personnel
du Contrôleurtravaillent de concert avec les ministères
général à laafin de les aider à préparer des plans de
préparationtravail annuels visant à l'amélioration de la
des plans degestion et du contrôle financiers et qu'ils

travail dessupervisent et contribuent à assurer une
ministèresbonne exécution de ces plans.
-p.157

Étude annuelle7.33le Contrôleur général et le Secrétaire à la
du rendement degestion du personnel conduisent chaque année
la gestion desune étude approfondie du rendement de la
ministèresgestion des ministères.
-p.157

Communication7,34préparée conjointement par le Contrôleur
de l'évaluationgénéral et le Secrétaire à la gestion du
du rendementpersonnel, l'évaluation du rendement des
des ministèresministères au ministre, ministères soit
au ministre,transmise au ministre concerné, au Président
au président,du Conseil de gestion, au Bureau du Conseil
au Bureau duprivé et au Comité de hauts fonctionnaires.
Conseil privé
et au Comité
de hauts
fonctionnaires
-p.159

Responsabilité7.35le pouvoir et la responsabilité de
du ministèrel'opération du Fonds du revenu consolidé
des Financesainsi que l'ensemble des attributions liées à
pour l'ensemblela gestion quotidienne des encaisses soient
de la gestionclairement confiés au ministère des Finances
des encaisseset exercés par lui.
-p.161

Service7.36tous les fonds versés au nom du Receveur
d'intérêtgénéral dans des dépôts autorités soient
immédiat pourcrédités immédiatement au compte du
tous les fondsGouvernement du Canada, et que les sommes
versés audépassant les soldes minimum fixés par
nom ducontrat portent intérêt à compter du jour
Receveurouvrable qui suit leur dépôt.
général-p.166

Imputation7.37les frais liés à tous les services bancaires
des fraisrendus au titre des opérations concernant le
bancaires surgouvernement soient imputés sur une base
une basestrictement concurrentielle.
concurren-
tielle-p.167

Formulation7.38des plans établissant des quantités
de plans desjournalières minimum concernant les soldes,
soldes,les recettes et les déboursés soient faits
recettes etpar la Banque du Canada à la lumière des
déboursésinformations fournies par le ministère des
journaliersFinances.
par la

Banque du
Canada-p.167

Versements7.39sous réserve du choix fait par les
faits debénéficiaires, les versements faits de
manière répétéemanière répétée à des particuliers comme dans
effectués parle cas des salaires, des pensions et des
virementallocations familiales, se fasse automatique
automatiquepar le truchement du système central, dans
-p.167des comptes de dépôt déterminés à l'avance, permettant ainsi
d'éliminer le coût d'émission et de distribution des chèques.

Chapitre 8:Les Services communs

La Commission recommande que

Recouvrement8.1les organismes de services communs soient
intégral desfinancièrement autonomes et qu'ils recouvrent
coûts-p.184intégralement leurs coûts.

Établissement8.2tous les organismes de services communs
des tarifs enoffrent leurs biens et services à des tarifs
fonction dutenant compte du prix de revient total. Et
prix de revientque tous les biens et services soient
total-p.186proposés par les organismes de services
Propositioncommuns à un prix unitaire.
des bien et
services
communs dans
les Budgets
des dépenses
des ministères
-p.188

Présentation8.3les fonds consacrés aux services communs, y
des fondscompris les frais annuels de location des
consacrée auxbureaux, soient présentés dans les Budgets
servicesdes dépenses des ministères clients et que
communs danstoutes les transactions entre les organismes
les Budgetsde services communs et les ministères clients
des dépensessoient réelles.
des ministères
-p.188

Des audiences8.4le Contrôleur général tienne chaque année des
publiques-p.189audiences publiques consacrées à l'étude des tarifs
applicables aux services communs, auxquelles participeraient les
organismes de services communs ainsi que les ministères et les
organismes chargés de l'application des programmes et les
organisations intéressées du secteur privé. Et que la structure des
tarifs applicables aux services communs définе au cours de ces
audiences soit recommandée au Conseil de gestion en vue de son
approbation, puis communiquée aux différents ministères et organismes.

Déplacement du Bureau des traduction et de l'Agence des Télécommunications gouvernementales 8.5 le Bureau des traductions et l'Agence des Télécommunications gouvernementales soient intégrés au ministère des Approvisionnements et Services et placés sous la direction et le contrôle du ministre des Approvisionnements et Services. -p.190

Un seul sous-ministre pour l'Approvisionnements et Services 8.6 toutes les fonctions du ministère des Approvisionnements et Services soient réunies sous la responsabilité d'un seul sous-ministre. -p.190

Application des politiques de services communs et régime d'imputabilité des ministères à la Corporation de disposition des biens de la Couronne 8.7 la Corporation de disposition des biens de la Couronne demeure sous la responsabilité du ministre des Approvisionnements et Services, qu'elle soit assujettie aux politiques de services communs du Conseil de gestion, ainsi qu'au régime de gestion et d'imputabilité que nous avons recommandé pour tous les ministères. -p.192

Constitution des directions fournissant des services de conception technique et de construction en Départements 8.8 les directions du ministère de la Défense nationale, du ministère des Transports et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien qui fournissent des services de conception technique et de construction soient spécifiquement définies et organisées sur le modèle des Départements désignés, et qu'elles soient totalement autonomes financièrement et qu'elles recouvrent intégralement leurs coûts. -p.193

PARTIE III: LES MINISTÈRES

Chapitre 9: La Responsabilité et l'imputabilité en matière de gestion des ministères

La Commission recommande que

Examen du rendement des ministères 9.1 les plans et les objectifs de rendement du ministère soient mis au point par le sous-ministre, en sa qualité de chef

-p.204d'administration, pour l'approbation du ministre. L'exécution de ces programmes et de ces objectifs de rendement devra être contrôlée puis réexaminée par le Conseil de gestion lors d'une séance qui permettra au sous-ministre de défendre le rendement du ministère.

Imputabilité9.2le sous-ministre soit tenu de rendre compte des sous-chefsdirectement de l'exercice des responsabilités vis-à-vis lequi lui ont été confiées et déléguées au Parlement-p.206comité parlementaire le plus immédiatement concerne par le rendement administratif, le Comité des comptes publics.

Chapitre 10:La Nomination et l'évaluation des sous-chefs

La Commission recommande que

Nomination10.1en règle générale, les sous-ministres doivent des sous-demeurer au sein du même ministère pendant ministres pourune période de trois à cinq ans.
une période
de 3 à 5
ans-p.219

Consultations10.2le Secrétaire à la gestion du personnel et le lors de laContrôleur général soient consultés lors de nomination destoute nomination de sous-chefs.
candidats aux
postes de
sous-chefs
-p.223

Formulation10.3lors de la nomination du sous-ministre, le des objectifsSecrétaire du Cabinet, le haut fonctionnaire à poursuivreservant de conseiller en dotation des postes pour lesde direction et les deux secrétaires du sous-chefsConseil de gestion rencontrent le titulaire -p.224pour discuter des problèmes, des questions et du degré de rendement du ministère, et que le ministre et le sous-ministre s'accordent sur des objectifs individuels qui seront présentés au Premier ministre, et qui serviront de base à l'évaluation du rendement.

Mise à jour10.4ces énoncés d'objectifs soient passés en annuelle desrevue chaque année par le sous-ministre et le objectifs-p.226ministre, que tout changement jugé nécessaire à ces objectifs soit porté à l'attention du Premier ministre, du Secrétaire du Cabinet, du conseiller en dotation des postes de direction et des deux secrétaires du Conseil de gestion.

Composition du10.5le Comité de hauts fonctionnaires, comprenant Comité de hautsen tant que membres permanents, le Secrétaire fonctionnairesdu Cabinet, le conseiller du Premier ministre et son rôleen dotation des postes de direction, le dans l'évalua-Contrôleur général et le Secrétaire à la tion-p.229gestion du personnel, ainsi que quatre sous-chefs nommés à

tour de rôle, soit chargé de préparer, à l'intention du Cabinet, l'évaluation du rendement de toutes les personnes nommées par le gouverneur en conseil et concernées par la gestion des ministères.

Commentaire du sous-ministre sur l'évaluation10.6le sous-chef se voit accordé la possibilité de commenter son évaluation avant qu'elle ne soit remise au Comité du Cabinet sur la fonction publique puis au Cabinet dans son ensemble.
-p.230

Communication des résultats de l'évaluation au sous-chefs et au ministre-p.23010.7à l'issue de la décision finale prise par le Cabinet, l'évaluation annuelle du rendement du sous-chefs fasse l'objet d'une discussion entre ce dernier et le conseiller du Premier ministre en dotation des postes de direction.
-p.230

Étude de l'évaluation par le Comité de l'évaluation des hauts fonctionnaires et, si nécessaire, commentée par le ministre avant d'être transmise au Cabinet.10.8l'évaluation du sous-chef par le Comité de hauts fonctionnaires soit examinée et, si par le ministre-p.231

Le secrétaire adjoint du Cabinet chargé des postes de direction10.9un secrétaire adjoint du Cabinet se voit confié à temps complet la charge de seconder le conseiller en dotation des postes de direction.
-p.232

Chapitre 11:La Préparation et l'examen des plans du ministère

La Commission recommande que

Définition du rapport entre les centres de responsabilité et des ministères11.1les sous-chefs de tous les ministères s'assurent que leur structure d'organisation reflète clairement que les centres de responsabilité sont directement liés aux programmes, aux activités ou aux sous-activités susceptibles d'être reliées à des ressources et, lorsque c'est possible, à des réalisations précises et mesurables.
-p.237

Imputabilité des gestion-naires des centres de responsabilité11.2ces centres de responsabilité soient confiés à des gestionnaires tenus imputables de l'élaboration des plans et de l'obtention des résultats.
-p.239

Formulation d'objectifs11.3chacun des comités de gestion des ministères mette l'accent en priorité sur la mise au

par lespoint de stratégies et de plans s'appuyant
comités desur l'établissement d'objectifs a moyen terme
gestion desdans les ministères, sur l'approbation
ministèresd'objectifs stimulants à l'intention des
-p.240gestionnaires et sur une communication claire de ces objectifs
aux directeurs des centres de responsabilité.

Élimination11.4la préparation et la présentation des
des PrévisionsPrévisions de programmes soient supprimées.
de programmes
-p.241

Les Plans11.5on demande aux ministères de préparer chaque
ministérielsannée des Plans ministériels stratégiques
stratégiquesdevant être présentés au Conseil de gestion,
-p.241à l'appui des budgets des dépenses et a titre d'information
ainsi qu'au ministère des Finances et au Bureau du Conseil privé, qui
en prendront connaissance.

Énoncé des11.6les Budgets des dépenses présentés par les
objectifsministères au Conseil de gestion
opérationnelss'accompagnent d'un énoncé précisant quels
-p.245sont les principaux objectifs opérationnels devant être réalisés
à la fin de l'année concernée par ces Budgets des dépenses.

Examen des11.7l'évaluation préalable des plans des
plans desministères se termine par la remise d'une
ministèreslettre envoyée à chaque ministre par le
-p.247président du Conseil de gestion, et que cette lettre donne un
commentaire des résultats de l'examen préalable et fasse état de
toutes les questions importantes ou non résolues.

Autorisation11.8le ministre responsable du Plan ministériel
des proposi-stratégique et de ses Budgets des dépenses,
tions deaccompagné de son sous-ministre, comparaisse
Budgets desdevant le Conseil de gestion, afin d'y
dépenses-p.250justifier ses demandes; et que le Contrôleur général et
le Secrétaire à la gestion du personnel du Conseil de gestion
assistent à ces réunions afin de répondre à toute question pouvant
être posée par le Conseil au sujet de l'interprétation ou des
recommandations relatives aux plans ou aux Budgets des dépenses.

Supervision,11.9le Secrétariat de la gestion financière
par lesupervise 1'application des recommandations
Contrôleurformulées par le Conseil de gestion au sujet
général, dede toute modification devant être apportée
l'applicationaux plans ou aux Budgets des dépenses des
des recommanda-ministères.
tions du
Conseil-p.250

Chapitre 12:Le Sous-chef et l'équipe de gestion du ministère

La Commission recommande que

Formulation des objectifs du personnel de direction des ministères-p.253

12.1 le Conseil de gestion exige que le sous-ministre s'assure que des objectifs soient fixés à l'intention de chaque gestionnaire placé sous ses ordres, que les objectifs ainsi fixés tiennent compte des principaux problèmes et priorités qui relèvent du domaine de ce gestionnaire, et qu'ils servent de base objective en vue de mesurer son rendement.

Attribution au sous-ministre duet pouvoir de dotation des postes inférieurs à ceux de sous-ministre adjoint-p.257

12.2 l'on délègue aux sous-chefs le pouvoir d'approuver l'organisation, la classification et la dotation en personnel de tous les postes situés dans la hiérarchie au-dessous du niveau du sous-ministre adjoint ou l'équivalent.

Approbation, par le Conseil de gestion, des recommandations relatives à la classification des poste du niveau de sous-ministre adjoint-p.258

12.3 les recommandations du sous-chef concernant la classification des postes dit niveau de sous-ministre adjoint et l'équivalent, ou les changements d'organisation impliquant des postes à ce même niveau, soient soumises à l'approbation dit Conseil de gestion.

Dotation des postes du personnel de direction des ministères-p.261

12.4 pour les postes de sous-ministres adjoints et l'équivalent, le sous-chef choisisse un candidat à partir d'une liste de candidats élaborée par le Secrétaire à la gestion du personnel du Conseil de gestion et recommande au Secrétaire à la gestion du personnel la nomination de ce candidat.

Les décisions relatives au personnel des ministères-p.261

12.5 sur le même principe, les sous-chefs mettent au point des procédures claires de délégation des pouvoirs et d'approbation en matière de classification, d'organisation et de dotation en personnel au sein des ministères.

Responsabilité du Conseil pour la gestion efficace du personnel-p.261

12.6 par le moyen de vérifications comptables et des évaluations de rendement annuelles des ministères, les sous-chefs soient tenus responsables par le Conseil de gestion de l'exercice dans la pratique de ces responsabilités

fondamentales en matière de gestion du personnel.

Acceptation du12.7le Parlement adopte une législation visant à
rendement insa-inclure le rendement insatisfaisant comme
tisfait commematière à des mesures disciplinaires ou à un
matière àrenvoi, conformément à la procédure d'appel
renvoi-p.263existante et à la révision de la Commission de la Fonction
publique et à simplifier les procédures de mise au pas ou de renvoi à
tous les niveaux des personnes dont le rendement persiste à ne pas
donner satisfaction.

Pouvoirs du12.8le Secrétaire à la gestion du personnel du
sous-ministreConseil de gestion délègue aux sous-chefs
relatifs auayant mis au point des procédures
renvoi, à lad'évaluation acceptables des rendements, le
rétrogradationpouvoir de renvoyer, de rétrograder ou de
ou la mutationtransférer les employés jusqu'au niveau de
des employéssous-ministre adjoint.
-p.265

Service de12.9le Secrétaire à la gestion du personnel fasse
placement etfonctionner un Service de placement et de
de consulta-consultation en vue d'aider les employés qui
tion-p.265ont été renvoyés.

Plans de12.10les sous-chefs assurent la mise au point et
développementsupervisent la continuité de la gestion et le
des carrièresdéveloppement des carrières et établissent de
-p.266manière systématique la liste des candidats à des postes
supérieurs au sein du ministère et à des postes leur permettant
d'obtenir une promotion dans d'autres secteurs de la fonction
publique.

Vérification12.11le Secrétaire à la gestion du personnel
des plans parexamine les plans du ministère en compagnie
le Secrétairedu sous-chef et en fasse la synthèse afin de
à la gestionmettre sur pied un plan de carrière
du personnels'adressant à l'ensemble des cadres du
-p.267gouvernement.

Évaluation des12.12l'évaluation du rendement des sous-chefs
sous-chefs entienne largement compte de leur capacité de
fonction dedévelopper des gestionnaires.
leur capacité
de développer
des gestion-
naires-p.268

Le haut12.13le haut responsable du personnel du ministère
responsable durelève directement du sous-chef et soit un
personnel dumembre actif et à part entière du comité de
ministère doitgestion.
relever du
sous-ministre

-p.268

Chapitre 13:L'Organisation et le personnel financiers des ministères

La Commission recommande que

Formation des13.1les cours à l'intention du personnel, les
hauts fonction-programmes de détachement temporaire des
naires enfonctionnaires dans le secteur privé, les
gestionprogrammes d'affectation temporaire et autres
financièremesures portant sur l'évolution des carrières
-p.269des cadres supérieurs se concentrent surtout sur 1'explication
et la démonstration pratiques afin que les participants en arrivent à
posséder une meilleure compréhension de la nature et du rôle de la
gestion financière au sein du gouvernement.

Participation13.2l'on demande aux sous-ministres d'organiser
des hautset d'administrer leurs ministères de telle
responsablessorte que les hauts responsables financiers
financiers à lapuissent apporter une contribution importante
planification,aux activités de planification, de
la budgétisa-budgétisation, de contrôle et d'évaluation.
tion, et
l'évaluation
des ministères
-p.272

Formulation13.3les hauts responsables financiers soient
des objectifstenus de se fixer des objectifs annuels
des hautsmesurables, applicables à leur propre
responsablesrendement, que ces objectifs soient agréés
et leurpar les sous-ministres et par le Contrôleur
évaluationgénéral et que l'évaluation du rendement des
-p.274responsables financiers par le sous-ministre s'appuie sur la
comparaison des résultats obtenus avec les objectifs fixés.

Nomination13.4pour ce qui est du poste de haut responsable
des hautsfinancier, le sous-ministre choisisse un
responsablescandidat à partir d'une liste établie par le
financiersContrôleur général, et recommande la
-p.277nomination de ce candidat au Secrétaire à la gestion du
personnel.

Le haut13.5le haut responsable financier du ministère
responsablerelève directement du sous-chef et soit un
financiermembre actif et à part entière du Comité de
relève dugestion.
sous-ministre
-p.278

Le Contrôleur13.6le Contrôleur générai soit tenu de signaler
généralau Conseil de gestion, si ses entretiens avec
signale lesle sous-ministre concerné ne portent pas

cas defruit, les cas où le mauvais fonctionnement
mauvaisede la gestion financière au sein d'un
gestionministère est dû à une autorité fonctionnelle
financièremal définie ou inefficace des responsables
-p.281financiers sur le personnel financer relevant des directeurs de
programmes ou des directeurs régionaux.

Attribution13.7dès réception d'un rapport sur un cas de
au Conseil degestion financière insatisfaisante, le
gestion duConseil de gestion ait le pouvoir d'exiger
pouvoirque l'ensemble du personnel financier du
d'exiger queministère concerné relève directement des
le personnelhauts responsables financiers aussi longtemps
financierqu'il le jugera nécessaire.
relève
directement
des hauts
responsables
financiers
-p.281

Révision des13.8le Secrétaire à la gestion du personnel du
critères deConseil de gestion revoit les critères de
classificationclassification du personnel de bureau et du
du personnelpersonnel financier afin de vérifier que
de bureau etseuls les postes nécessitant une véritable
du personnelformation comptable soient placés dans la
financier parcatégorie F1, et s'assure que les
le Secrétairedescriptions des postes F1 reflètent
à la gestionvéritablement les qualifications et les
du personnelresponsabilités de leur titulaire.
-p.282

Mise au point13.9le Secrétaire à la gestion du personnel du
de cours deConseil de gestion travaille en étroite
gestioncollaboration avec le Contrôleur général en
financière auvue de mettre au point des cours reflétant
sein dules normes modernes ainsi que les véritables
gouvernementbesoins de la gestion financière au sein du
-p.284gouvernement fédéral, et que l'on vérifie et l'on reconnaisse le
succès du cours de manière appropriée chez tous les participants.

Chapitre 14:La Comptabilité et la vérification

La Commission recommande que

Mise en place14.1des systèmes complets de comptabilité basés
de systèmes desur les coûts soient élaborés et appliqués
comptabilitédans tous les ministères et organismes
fondés surfédéraux, et que ces systèmes permettent,
les coûts danspremièrement, de tenir compte de tous les
tous lescoûts de manière précise et en temps
ministères etopportun, et deuxièmement, qu'ils puissent
organismesêtre intégrés à des systèmes d'analyse des

-p.285coûts permettant l'étude des données ainsi obtenues.

Incorporation14.2les systèmes comptables des ministères et
d'un contrôleorganismes comprennent un contrôle financier
financier desindépendant de tous les actifs hors caisse et
actifs horsparticulièrement des actifs immobilisés et
caisse dansdes stocks.
les systèmes
comptables
-p.290

Formulation14.3le gouvernement fédéral donne la première
de normes deimpulsion en mettant sur pied un groupe de
comptabilitétravail mixte sollicitant la participation
pour ledes gouvernements provinciaux, qui aurait
gouvernementpour mission de définir des normes de
par un groupecomptabilité qui seraient reconnues,
de travailacceptées et utilisées lors de la
mixte-p.293présentation des rapports financiers gouvernementaux.

Attribution 14.4les ministères soient totalement responsables
de lade la conception et de l'entretien de leurs
responsabilitépropres systèmes comptables.
des systèmes
comptables aux
ministères
-p.297

Conformité des14.5les systèmes comptables des ministères soient
systèmes auxconçus de manière à fournir avec précision et
besoins desrapidité les données demandées par les
organismesorganismes centraux.
centraux-p.297

Autorisation14.6les systèmes comptables des ministères, ainsi
officielle desque toute modification qui leur sera apportée
systèmes parpar la suite, soient officiellement approuvés
le Contrôleurpar le Contrôleur général avant d'être mis en
général-p.298oeuvre.

Extension de14.7les ministères et organismes adoptent une
la portée de attitude complète en matière de vérification
la vérificationinterne et appliquent celle-ci à tous les
interne dansaspects relevant des finances, de
les ministèresl'exploitation et de la gestion et qu'elle
-p.301consiste à vérifier le respect de toutes les politiques et
procédures administratives imposées par les organismes centraux et
concernant entre autres les finances, le personnel, les langues
officielles, le traitement des données, ainsi que l'utilisation des
ressources de manière économique, efficiente et efficace.

Comités de14.8des comités de vérification soient
vérificationofficiellement créés au sein de tous les
des ministèresministères et qu'ils soient composés au moins

-p.304du sous-chef et de deux membres appartenant aux cadres supérieurs de grandes corporations et organisations du secteur privé.

PARTIE IV:LES ORGANISMES DE LA COURONNE

Chapitre 16:Un Projet de classification des organismes de la Couronne

La Commission recommande que

Catégorisation16.1l'on remplace les annexes actuelles à la Loi des ministèressur l'administration financière par un et organismesensemble de tableaux plus complets comprenant de la Couronneles quatre catégories suivantes:
-p.319
1)les Départements
2)les Organismes indépendants de décision et de consultation
3)les Sociétés de la Couronne
4)les Entreprises en coparticipation
et que tout changement aux tableaux soit communiqué au Parlement.

Chapitre 18:Les Organismes indépendants de décision et de consultation

La Commission recommande que

Désignation,18.1chaque loi constitutive d'un Organisme dans la loiindépendant de décision et de consultation constitutive,prévoie que l'un de ses dirigeants sera nommé d'un fonction-chef de direction et sera responsable de la naire au postesurveillance du travail et du personnel de de chef del'organisme et tenu imputable, à ce titre, de direction-p.356l'administration de l'organisme.

Application du18.2à moins d'une disposition contraire dans la régime d'impu-loi constitutive, les pouvoirs du Conseil de tabilité desgestion en matière de gestion des finances et ministèresdu personnel dans les ministères s'étendent -p.357aux organismes de la Couronne de la catégorie II, les Organismes indépendants de décision et de consultation.

Formulation 18.3les lois constitutives des Organismes claire desindépendants de décision et de consultation objectifs dansénoncent clairement les objectifs et les les lois-p.359politiques nationales qu'ils doivent mettre en oeuvre ou dont ils doivent s'inspirer.

Ratification18.4lorsque l'on confie le pouvoir d'établir des des règlementsrèglements à des Organismes indépendants de par le gou-décision et de consultation, ceux-ci ne verneur ensoient promulgués qu'après avoir reçu conseil-p.361l'approbation du gouverneur en conseil.

Formulation18.5les lois constitutives des Organismes

de directivesindépendants de décision et de consultation
en matière derenferment des dispositions visant à
politiques parpermettre au gouverneur en conseil de leur
le gouverneurdonner des directives en matière de
en conseilpolitiques.
-p.362

Publication18.6avant d'adresser à un Organisme indépendant
dans lade décision et de consultation une directive
Gazette duen matière de politiques, le Gouvernement
Canada etsoumette la question à l'organisme visé, afin
dépôt enque celui-ci puisse demander du public des
Chambre desmémoires à ce sujet; qu'il fasse rapport
directivespubliquement dans un délai de 90 jours, ou
devant êtreplus si le Gouvernement le prescrit; enfin,
rendues pu-que ces directives soient publiées dans la
blique-p.363Gazette du Canada et déposées à la Chambre des communes.

Abolition des18.7le droit d'interjeter appel de chaque
appels politi-décision des organismes de réglementation
ques-p.365auprès des ministres désignés ou du gouverneur en conseil
soit supprimé.

Nécessité18.8sans préjudice des pouvoirs conférés au
d'une appro-gouverneur en conseil dans la Loi sur les
bation politi-remaniements et transferts dans la Fonction
ques pour lespublique, le transfert à un département ou à
transferts deun organisme du gouvernement de toute
fonction-p.365fonction attribuée par statut à un Organisme indépendant
de décision et de consultation nécessite l'approbation du Parlement.

Assujettis-18.9toutes les lois constitutives des Organismes
sement desindépendants de décision et de consultation
membres à lastipulent clairement que les membres de ces
démission pourorganismes ne peuvent être démis de leur
cause-p.366charge que pour cause et que, dans le cas des Organismes de
réglementation, une telle décision soit sujette à l'approbation de la
Chambre des communes et du Sénat.

Nomination18.10Les membres des Organismes indépendants de
des chefs dedécision et de consultation désignés comme
direction pourchefs de direction soient nommés à ce poste
une périodepour une période de trois ans, susceptible
de trois ansd'être renouvelée; que leur rendement
et leuradministratif soit évalué par le Comité de
évaluation parhauts fonctionnaires chargé du personnel de
le Comitédirection et que les rapports d'évaluation
de hautssoient remis au Cabinet, à qui reviendrait la
fonctionnairesdécision finale quant au renouvellement.
-p.368

Exécution18.11les chefs de directions des Organismes
d'uneindépendants de décision et de consultation
évaluationprocèdent chaque année à l'évaluation du

annuelle desrendement des membres de leur organisme et
membres partransmettent leurs rapports d'évaluation au
les chefs deComité de hauts fonctionnaires et au Cabinet.
direction
-p.370

Renvoi des18.12l'on renvoie de façon automatique et
rapportspermanente les rapports annuels des
annuels auxOrganismes indépendants de décision et de
comités per-consultation aux comités permanents
manents-p.371compétents de la Chambre des communes; et que ces
rapports renferment un bilan complet des activités de l'année écoulée,
y compris les réussites et les problèmes, les rapports publiés et les
directives reçues, ainsi que les projets des organismes pour l'année à
venir.

Examen des18.13le ministre désigné soit tenu, au moins une
fonctions etfois tous les dix ans, d'effectuer un examen
des opérationsdes fonctions et des opérations des
par le ministreOrganismes indépendants de décision et de
-p.372consultation; que ces rapports d'examens soient déposés à la
Chambre des communes et renvoyés automatiquement et de façon
permanente au comité permanent compétent.

Chapitre 19:Les Sociétés de la Couronne

La Commission recommande que

Définition19.1dans les lois constitutives, ou les lettres
claire de lapatentes émises en vertu de la Loi sur les
mission, descorporations commerciales canadiennes, pour
buts, deschaque société de la Couronne, le mandat
objectifs etdéfinisse clairement la mission, les buts,
des pouvoirsles objectifs et les pouvoirs assignés à la
des sociétéssociété; et que, lorsque la société est
de laconstituée en corporation par lettres
Couronnepatentes, que celles-ci soit d'office
-p.379déposées au Parlement.

Création ou19.2la création d'une société de la Couronne ou
acquisitiond'une filiale ou l'acquisition d'une société
des sociétéspar une société de la Couronne ou une
de la Couronnefiliale, nécessite l'approbation préalable du
ou leursgouverneur en conseil, sanctionnée
filiales-p.381expressément par le Parlement dans la loi constitutive
du ministère ou de la société de la Couronne en question.

Préparation et19.3le chef de direction soit responsable de la
approbationpréparation d'un Plan corporatif stratégique
du Planpour l'approbation du conseil
corporatifd'administration et pour l'information du
stratégiqueministre désigné.
-p.382

Dépôt au Parlement et inscription dans le rapport annuel des directives ministérielles -p.385

19.4 les directives données à une société de la Couronne par le ministre désigné soient assujetties à l'approbation du gouverneur en conseil, soient déposées sans délai au Parlement et soient dûment inscrites dans le rapport annuel de la société.

Nature obligatoire des directives -p.385

19.5 les directives données à une société de la Couronne engagent la société mais qu'elles dégagent les administrateurs de leur responsabilité en la matière; et que dans les cas où les directives entraînent des dépenses additionnelles pour la société, on lui accorde une compensation selon un mode convenu entre les parties ou à la suite d'un arbitrage indépendant.

Nomination des administrateurs et durée du mandat -p.387

19.6 les membres des conseils d'administration des sociétés de la Couronne soient nommés pour des périodes décalées de trois ans par le gouverneur en conseil, suite à la recommandation du ministre désigné, après consultation avec le président du conseil d'administration.

Nomination du président du conseil d'administration -p.389

19.7 le président du conseil d'administration d'une société de la Couronne soit nommé par le gouverneur en conseil après consultation avec le conseil.

Nomination du chef de direction -p.389

19.8 sans réserve de ratification par le gouverneur en conseil à partir de la recommandation du ministre désigné, le chef de direction d'une société de la Couronne soit nommé et révoqué par le conseil d'administration de la société.

Désignation du président et chef de direction -p.390

19.9 le président de la corporation soit chef de direction et que sa rémunération, ainsi que celle du président du conseil d'administration, soit fixée par le conseil d'administration à l'intérieur des limites approuvées par le gouverneur en conseil, ces limites devant être fixées sur la recommandation de conseillers indépendants.

Responsabilité du conseil d'administration pour la présentation et le contenu des budgets -p.390

19.10 le conseil d'administration d'une société de la Couronne soit responsable d'établir la présentation et le contenu des budgets d'immobilisations et d'exploitation conformément aux plus hautes normes acceptées.

Approbation des budgets

19.11 le budget d'immobilisations, lorsqu'il

des budgetsn'exige pas de subsides, soit approuvé par le
d'immobilisa-conseil d'administration, présenté au
tion lorsqu'ilsministre désigné et au ministre des Finances
n'exigent paspour examen et approbation, et ensuite
de subsidesprésenté au gouverneur en conseil pour qu'il
-p.390soit approuvé puis déposé au Parlement avec les Budgets des
dépenses.

Approbation19.12le budget d'immobilisations, lorsqu'il exige
des budgetsdes subsides, soit approuvé par le conseil
d'immobilisa-d'administration, présenté au ministre
tions lorsqu'ilsdésigné, au ministre des Finances et au
exigent desConseil de gestion pour examen et
subsides-p.392approbation, et ensuite présenté au gouverneur en
conseil pour qu'il soit approuvé puis déposé au Parlement avec les
Budgets des dépenses.

Approbation19.13le budget d'exploitation, lorsqu'il n'exige
des budgetspas de subsides, soit approuvé par le conseil
d'exploitationd'administration, présenté au ministre
lorsqu'ildésigné pour son information et soit confié
n'exigent pasau chef de direction pour être mis à
des subsides exécution.
-p.392

Approvation19.14le budget d'exploitation, lorsqu'il exige des
des budgetssubsides soit approuvé par le conseil
d'exploitationd'administration et transmis au ministre
lorsqu'ilsdésigné pour qu'il soit approuvé puis
exigent destransmis au Conseil de gestion et au
subsides-p.392gouverneur en conseil pour approbation avant d'être
déposé au Parlement; et que tout le processus d'approbation soit
terminé avant que le budget ne soit confié au chef de direction pour
être mis à exécution.

Entrée en19.15les règlements des sociétés de la Couronne
vigueur desentrent en vigueur dès leur approbation par
règlements dèsle conseil d'administration mais qu'ils
leur approba-nécessitent la ratification ultérieure du
tion par legouverneur en conseil et qu'ils soient
conseil-p.395déposés au Parlement.

Responsabilité19.16les sociétés de la Couronne établissent des
du conseilcodes de déontologie et élaborent des
pour les codessystèmes visant à vérifier le respect de ces
de déontologiecodes; que le conseil d'administration les
et le contrôleapprouve, qu'ils obtiennent l'accord du
de leurministre, et que la surveillance de
applicationl'application relève du conseil.
-p.396

Les comités de19.17toutes les sociétés de la Couronne nomment
vérificationdes comités de vérification composés
-p.397d'administrateurs externes.

Nomination d'unvérificateur externe-p.398 — 19.18 le gouverneur en conseil nomme le vérificateurconseil d'administration, sauf lorsque le vérificateur est nommé en vertu de la loi constitutive.

Liberté d'accès dupas nommé comme vérificateur externe, ait Vérificateuraccès aux rapports de vérification des général auxvérificateurs externes des sociétés de la rapports desCouronne. vérificateurs externes-p.399 — 19.19 le Vérificateur général, lorsqu'il n'est

Inscription des filialessociété-mère dans la catégorie des Sociétés avec leurde la Couronne et que les états financiers, société-mèreconsolidés ou non-consolidés, de toutes les -p.400filiales apparaissent dans le rapport annuel de la société-mère. — 19.20 toutes les filiales figurent avec leur

Évaluation des fonctionsune évaluation des fonctions et de l'activité et de l'acti-des Sociétés de la Couronne au moins une fois vité tous lestous les dix ans et que les résultats de dix ans-p.401telles évaluations soient déposés au Parlement et renvoyés automatiquement au comité permanent compétent qui les examinera et y donnera suite. — 19.21 le ministre désigné soit tenu de procéder à

Chapitre 20:Les Entreprises en coparticipation et les sociétés quasi-publiques

La Commission recommande que

Inscription des Entreprisessous cette rubrique à des fins en coparticipa-d'identification dans les annexes révisées de tion dans lesla Loi sur l'administration financière; et annexesque les filiales des Entreprises en révisées de lacoparticipation soient directement imputables LAF-p.406auprès de leur société-mère, qu'elles soient identifiées par leur société-mère et qu'elles paraissent avec elles sur la liste. — 20.1 les Entreprises en coparticipation paraissent

Imputabilité des Entrepri-responsabilité publique déléguée aux ses en copar-Entreprises en coparticipation soit ticipationnormalement assujettie au droit fédéral ou -p.409provincial sur les corporations et que l'on prévoie la reddition de comptes et la divulgation au Parlement. — 20.2 l'imputabilité en ce qui concerne la

Droits de ministresfiduciaire de la Couronne accepte les droits responsableset les responsabilités de tout actionnaire en -p.412vertu du droit pertinent sur les corporations, sauf si ces droits et responsabilités ont fait l'objet de modifications précises — 20.3 le ministre désigné comme actionnaire

d'une loi constitutive en particulier.

Imputabilité20.4le ministre désigné soit le lien
vis-à-visd'imputabilité entre l'entreprise en
Parlement-p.414coparticipation et le Parlement.

Dépôt des20.5les rapports annuels des Sociétés
rapportsquasi-publiques auxquelles le Gouvernement
annuels desaccorde des subventions ou des contributions
Sociétéssoient déposés,chaque année au moment de la
quasi-publiquesprésentation des Budgets des dépenses.
-p.416

Imputabilité20.6le Gouvernement entreprenne de rendre
des Sociétésimputables les dirigeants des Sociétés quasi
quasi-publiquespubliques selon l'importance de l'appui ou de
-p.416l'encouragement gouvernemental, accordé à ces sociétés.

PARTIE V:LE PARLEMENT: L'ALPHA ET L'OMEGA DE L'IMPUTABILITÉ

Chapitre 21:Les Droits et les responsabilités

La Commission recommande que

Imputabilité21.1le sous-ministre en tant que chef de
du sous-l'administration rende compte de l'exécution
ministredes devoirs spécifiques qui lui ont été
vis-à-vis ledélégués ou désignés, devant le comité
Comité desparlementaire responsable de la vérification
comptesdes dépenses du gouvernement, c'est-à-dire le
publics-p.427Comité des comptes publics.

Renvoi auto-21.2il soit créé un comité de la Chambre des
matique et decommunes appelé Comité permanent des finances
façonnationales et de l'économie; que le Plan
permanentefinancier annuel présenté au Parlement soit
du Planautomatiquement, et de façon permanente,
financier aurenvoyé à ce comité; que le comité fasse
nouveau Comitérapport à la Chambre de son étude du plan, et
permanent desque le gouvernement réponde de façon formelle
financesau rapport du comité au cours d'un débat
nationales etsubséquent.
de l'économie
-p.436

Chapitre 22:Les Mécanismes et les procédures

La Commission recommande que

Réduction du22.1l'on réduise le nombre de comités permanents
nombre dede la Chambre des communes et que, exception
comitésfaite du Comité publics, les comités se
permanents etcomposent de 15 membres ou moins.
de leur

composition
-p.446

Publication22.2l'on amende le Règlement 65.(4) relatif aux
d'un avissubstitutions lors de réunions de comités
préalable lorsafin d'exiger un avis préalable lors des
des votesvotes et de prévoir une liste de suppléants.
ainsi que
d'une liste
de suppléants
-p.453

Rémunération22.3le président d'un comité permanent soit élu
des présidentspar chacun des comités pour la durée du
des comitésParlement et soit rémunéré pour
permanents etl'accomplissement de ses fonctions, une telle
durée de leurrémunération devant être fonction de celle
mandat-p.455des secrétaires parlementaires.

Allocation22.4l'on accorde à chaque comité de la Chambre
de budgets etdes communes un budget auquel seront portées
de personneltoutes les dépenses relatives aux opérations
aux comitésdu comité; que ce budget prévoie des sommes
permanentspour l'embauche du personnel, tout en
-p.456laissant le choix de ce personnel à la discrétion du comité, et
que ce personnel soit à la disposition de tous les membres du comité,
mais sous la direction de son président.

Renvoi auto-22.5le renvoi automatique et permanent aux
matique et decomités pertinents de la Chambre des communes
façon perma-des rapports annuels des ministères et
nentes desorganismes qui relèvent de leur compétence.
rapports
annuels-p.457

Présentation22.6l'on donne une nouvelle interprétation du
de rapportsRèglement 58(16) afin de préciser qu'il
de fond parserait souhaitable que les comités de la
les comitésChambre présentent des rapports de fonds, que
-p.459ces rapports soient débattus ou non.

Réduction22.71'on amende le Règlement 58 afin de permettre
partielleaux comités permanents de recommander la
d'un articleréduction partielle d'un article de dépenses
de dépensesdu Budget des dépenses.
-p.460

Renvoi au22.8l'on renvoie au Comité permanent des finances
comité desnationales et de l'économie tout projet de
projets deloi relatif à l'impôt; et que ce comité soit
loi relatifstenu au courant des effets probables sur le
à l'impôtPlan financier de tout autre projet de loi.
-p.462

Étude des répercussions des programmes par les comités permanents -p.465

22.9 les comités permanents entreprennent, au besoin ou si le temps le permet, des évaluations en profondeur des effets des programmes et que ces études mettent l'accent sur l'évaluation des besoins pour certains programmes et sur les avantages qu'ils fournissent.

ANNEXE D

RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
LA CHAMBRE DES COMMUNES:

	Page
PREMIER RAPPORT - 21 février 1979	
(Les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1978)	669
DEUXIÈME RAPPORT - 23 mars 1979	
(Sur des sujets choisis des Rapports du Vérificateur général de 1977 et de 1978)	671
TROISIÈME RAPPORT - 23 mars 1979	
(Améliorer la qualité des renseignements destinés au Parlement)	677

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 21 FÉVRIER 1979

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 21 février 1979

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le Volume I des Comptes publics du Canada pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978 et tout particulièrement les parties suivantes:

a) Section 2 - États Financiers vérifiés du gouvernement du Canada;
b) Section 3 - Observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada.

2. Nous avons reçu la collaboration des témoins suivants:

Du bureau du Vérificateur général du Canada:
M. J.J. Macdonell, Vérificateur général;
M. N.G. Ross, conseiller du Vérificateur général;
M. J.J. Kelly, directeur principal.

Du bureau du Contrôleur général:

M. H.G. Rogers, Contrôleur général;
M. S. Mensforth, sous-secrétaire, Direction de 1'administration financière.

Du ministère des Finances:

M. L. Langlois, conseiller spécial, Division de la politique fiscale.

Du ministère des Approvisionnements et Services:

M. A.G. Irvine, directeur général, Direction de la comptabilité du gouvernement du Canada.

3. Votre Comité a entendu certains témoignages concernant les États Financiers du gouvernement du Canada et l'Opinion du Vérificateur général sur la section 2 du Volume I des Comptes publics de 1978 ainsi que les Observations du Vérificateur général sur la section 3 du Volume I des Comptes publics de 1978. L'essentiel des témoignages portait sur les trois réserves exprimées par le Vérificateur général ainsi que sur la mise à exécution des recommandations contenues dans 1'Étude des comptes du Canada que votre Comité avait avalisée dans son cinquième rapport à la Chambre le 9 mars 1976. Les réserves exprimées par le Vérificateur général portaient premièrement, sur la valeur déclarée de certains éléments

d'actif qui figurent dans 1'état de 1'actif et du passif, et en particulier, sur les soldes destinés à être radiés des comptes, mais qui y ont été néanmoins inscrits, deuxièmement sur l'exclusion de certains organismes d'État de l'entité comptable du gouvernement et troisièmement, sur la valeur déclarée de certains prêts, investissements et avances.

4. La première réserve exprimée par le Vérificateur général porte donc sur certains éléments d'actif et de passif qui ont été surévalués en raison de 1'insertion de certains soldes destinés à être radiés comme le précisent les notes 5 et 7 des états financiers vérifiés du gouvernement du Canada. Votre Comité fait observer que 1'étude des comptes du Canada avait recommandé que la majorité de ces éléments soient supprimés des comptes. Votre Comité signale également que le gouvernement a pris connaissance et a même divulgué cette surestimation dans les notes 5 et 7. Après avoir entendu les témoignages du Vérificateur général et des hauts fonctionnaires de son bureau, du Contrôleur général, et d'un haut fonctionnaire de son bureau, votre Comité conclut que des mesures législatives devraient être prises le plus tôt possible pour que ces éléments soient supprimés des comptes du Canada.

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.

6. La deuxième réserve du Vérificateur général porte sur certains éléments d'actif qui ont été gonflés du fait que certains organismes d'état inscrits aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière ont été exclus de l'entité comptable du gouvernement. La définition donnée à l'entité comptable (Note I-(ii)) des états financiers repose sur le classement actuel des organismes d'État dans la Loi sur l'administration financière. Votre Comité sait que le gouvernement a l'intention de modifier cette loi et de faire adopter une loi distincte sur les organismes d'état. Votre Comité demande instamment au gouvernement d'y introduire les recommandations de votre Comité sur le classement des organismes d'État figurant au deuxième rapport (Sociétés de la Couronne) à la Chambre daté du 12 avril 1978, à savoir:

"Que la Loi comporte un classement distinct pour les sociétés:
(i) largement dépendantes des fonds publics ou dont les activités sont de type gouvernemental;
(ii) financièrement viables et qui effectuent des opérations commerciales;
(iii) d'économie mixte...".

Afin de supprimer toute contradiction dans la déclaration des éléments d'actif et des dépenses budgétaires dans les comptes du Canada, votre Comité conclut que l'entité comptable du gouvernement, dont la définition figure dans les notes jointes aux états financiers, devrait englober tous les organismes d'état qui dépendent largement de

l'aide financière de ce dernier ou qui exercent des activités de type gouvernemental.

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 du type gouvernemental.

8. La troisième réserve du Vérificateur général remet en question la valeur déclarée des emprunts et des investissements de certaines sociétés d'État en raison de leurs déficits passés et de l'insuffisance de leurs revenus qui les empêchent de rembourser leur dette envers le Canada. Dans son cinquième rapport daté du 9 mars 1976, votre Comité avait demandé qu'une étude approfondie soit effectuée sur la façon de comptabiliser les prêts consentis aux organismes contrôlés par le gouvernement dont le financement est irréaliste et qui, de ce fait, ne sont pas en mesure de rembourser ces emprunts. Votre Comité s'inquiète de ce que cette étude n'ait pas été menée à bien. En outre, votre Comité conclut dans son deuxième rapport daté du 12 avril 1978 que la "conversion de prêts irrécouvrables en investissements de valeur continue à exagérer l'actif du Canada...", et recommande que "les prêts non recouvrables consentis aux sociétés soient défalqués dans les comptes du Canada au moyen de crédits budgétaires...".

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 prévoie des affectations de crédits suffisants 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.

10. La troisième réserve du Vérificateur général remet également en question la valeur déclarée des prêts aux pays en développement et des prêts et souscriptions à des associations de développement international car leurs modalités leur confèrent les mêmes caractéristiques que celles des subventions ou des contributions. Votre Comité reconnaît que ces prêts et souscriptions présentent un caractère particulier et remarque que leurs modalités ne sont pas déclarées comme il se devrait dans les états financiers vérifiés du gouvernement ou ailleurs dans le Volume I des Comptes publics. Certains témoins ont signalé au Comité un certain nombre de difficultés relatives à l'évaluation de ces prêts et souscriptions. Dans son cinquième rapport daté du 9 mars 1976, mentionné plus tôt, votre Comité a demandé que soit effectuée une étude approfondie des prêts aux autres gouvernements. Votre Comité conclut que le bureau du Contrôleur général devrait se hâter d'effectuer cette étude et d'en faire rapport au Comité dans les plus brefs délais. Votre Comité conclut également que les modalités de ces prêts et souscriptions devraient être déclarées dans les états financiers vérifiés.

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 déclarés comme il se doit dans les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada; et

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.

12. Votre Comité reconnaît qu'un certain nombre de recommandations du rapport sur l'Étude des comptes du Canada ont été appliquées. Toutefois, il déplore les délais et le peu de progrès accomplis pour appliquer certaines recommandations importantes, en particulier celles qui concernent la radiation de l'actif et du passif, les prévisions budgétaires, l'évaluation de l'actif, la comptabilisation des engagements, le fonds renouvelable et l'inscription des comptes payables. Votre Comité demande donc au Président du Conseil du Trésor de lui fournir un échéancier pour la mise en application des recommandations qui n'ont pas encore été appliquées.

13. Votre Comité reconnaît l'importance des états financiers vérifiés du gouvernement du Canada inclus dans la section 2 du Volume I des Comptes publics de 1978 et remarque une amélioration dans la façon de rapporter les notes jointes à ces états. Votre Comité prend note également des observations du Vérificateur général demandant que les renseignements suivants fassent partie intégrante des états financiers vérifiés: une déclaration de la provenance et de l'utilisation des ressources financières; une récapitulation de l'utilisation des crédits non budgétaires dans le cas des prêts, des investissements et des avances; enfin, un résumé des engagements contractuels importants. Votre Comité appuie toutes les mesures tendant à faire des états financiers vérifiés du gouvernement du Canada un résumé complet et utile de la situation financière du gouvernement et des modifications qui y sont apportées ainsi que des résultats de ses activités.

14. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 2, 6, 9 et 16 de la quatrième session, trentième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Ron Huntington

Annexe D

DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 23 MARS 1979

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 23 mars 1979

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

1. Conformément à l'Ordre de renvoi permanent figurant au Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les Rapports du Vérificateur général du Canada pour les années financières ayant pris fin le 31 mars 1977 et le 3l mars 1978. Les questions suivantes ont été étudiées:

a) Rapport de 1977

(i) Paragraphe 17.5 - Faiblesses sérieuses de l'administration du Régime d'assurance sur les bateaux de pêche;
(ii) Paragraphe l8.3 - Contrôle insuffisant des paiements versés aux pêcheurs et aux usines de traitement du poisson;
(iii) Paragraphe 18.4 - Loyer payé aux termes d'un bail à long terme, pour un terrain non occupé;
(iv) Paragraphe 18.5 - lmputation irrégulière à un crédit de 1975-1976 d'un paiement versé au Manitoba; et
(v) Paragraphe 18.6 - Faiblesses relevées dans l'administration de l'Office de soutien des prix des produits de la pêche.

b) Rapport de 1978

(i) Du paragraphe 3.29 au paragraphe 3.34 inclusivement-Environnement - Lutte contre les inondations;
(ii) Paragraphe 21.4 - Dépenses inutiles suite à l'approbation d'un projet à partir de renseignements inadéquats;
(iii) Paragraphe 22.11 - Loyer payé aux termes d'un bail à long terme, pour un terrain non occupé. Ce sujet est repris dans le Rapport de 1977 au paragraphe 18.4; et
(iv) Chapitres 11 et 12 - Vérification intégrée.

2. Le Comité souligne la coopération des témoins suivants:

Du Bureau du Vérificateur général du Canada.

M. J.J. Macdonell, Vérificateur général du Canada;

M. R. Chatelain, sous-vérificateur général;

M. D.L. Meyers, Vérificateur général adjoint;
M. R.M. Dubois, Vérificateur général adjoint;

M. N.G. Ross, conseiller du Vérificateur général;

M. W.A. Bradshaw, conseiller du Vérificateur général;

M. R.B. Robinson, sous-directeur général, Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité (TRACE);

M. J.J. Kelly, directeur principal;

M. W.F. Radburn, directeur principal;

M. R.M. Warme, directeur principal;

M. D. Brown, conseiller en vérifications informatiques.
Du Bureau du Contrôleur général du Canada.

M. H.G. Rogers, Contrôleur général du Canada;

M. L. McGimpsey, directeur, Division de l'évaluation des politiques financières.

Du Secrétariat du Conseil du Trésor:

M. P. Meyboom, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative;

M. J.G. Haché, chef de groupe, Politique de développement, Direction de la politique administrative.

Du ministère de l'Environnement:

M. J.B. Seaborn, sous-ministre;

M. D.J. McEachran, sous-ministre adjoint, Service de la gestion des pêches;

M. W.E. Armstrong, sous-ministre adjoint, Service de la planification et des finances;

M. J.B. Bruce, sous-ministre adjoint, Service de la gestion de 1'environnement;

M. N.H. James, directeur général, Direction générale des eaux intérieures;

M. G.P. Vachon, directeur général, Direction générale des finances;

M. C.M. Blackwood, directeur général, Service à l'industrie;

M. C.L. Mitchell, directeur, Services des pêches;

M. D.K. Pollock, directeur de la gestion et de l'administration, Service canadien de la faune;

M. L. Clark, coordonnateur, assurance sur bateaux et engins de pêche.

De l'Office des prix des produits de la pêche.

M. W.C. MacKenzie, président;

M. J.J. LeVert, directeur exécutif.

Du ministère des Travaux publics:

M. F.S. Currie, directeur général, Services immobiliers.

Du ministère des Approvisionnements et Services.

M. G.J. Brown, directeur général, bureau des Services de vérification.

3. Votre Comité a entendu des témoignages concernant les paragraphes 17.5, 18.3, 18.4, 18.5 et 18.6 du Rapport de 1977 du Vérificateur général, et concernant les paragraphes 21.4, 22.11 ainsi que les paragraphes 3.29 à 3.34 du Rapport de 1978 du Vérificateur général. Ces paragraphes portaient sur le ministère de l'Environnement. Des témoins ont également traité des chapitres 11 et 12 du Rapport de 1978 du Vérificateur général. Les conclusions du Comité et les recommandations en découlant sont présentées par paragraphe et par chapitre.

Paragraphe 17.4 (Rapport du Vérificateur général pour 1977) Faiblesses sérieuses de l'administration du Régime d'assurance sur les bateaux de pêche.

4. Dans son rapport, le Vérificateur général signale de sérieuses faiblesses dans l'administration du Régime d'assurance sur les bateaux de pêche. Ce régime est administré par le service des Pêches et de la Mer. Le Régime ne possède pas d'objectifs clairement établis et les procédés comptables qui s'y rapportent n'ont pas été officiellement consignés; absence de directives nationales concernant l'évaluation des bateaux, l'acceptation des risques et l'établissement des taux; contrôle inefficace en ce qui concerne le recouvrement et les dépôts des primes d'assurance; et absence de contrôle sur les formules de police.

5. Le ministère a rédigé un projet de manuel qui s'intitule Régime d'assurance sur les bateaux de pêche. Ce document s'attaque à certaines des faiblesses susmentionnées. En outre, le ministère a pris des mesures afin de corriger d'autres faiblesses qui ont été soulignées.

6. Votre Comité recommande que:

a) le ministère poursuive l'application des mesures correctives;

b) un système central de surveillance soit établi afin de garantir que des taux applicables à toutes les régions soient fixés et que les directives concernant l'évaluation des bateaux ainsi que l'acceptation des risques soient définies et appliquées d'une façon aussi globale et uniforme que possible; et

c) le Vérificateur général continue de surveiller la façon dont le ministère applique les mesures correctives.

Paragraphe 18.3 (Rapport du Vérificateur général pour 1977) - Contrôle insuffisant des paiements versés aux pêcheurs et aux usines de traitement du poisson.

7. Dans son rapport, le Vérificateur général signalait des lacunes dans le contrôle des paiements versés aux pêcheurs et aux usines de traitement des produits de la pêche en vertu d'un programme institué par le ministère de l'Environnement en 1975. Ce programme avait pour but de remettre en état le secteur du poisson de fond. Le ministère n'a pas conservé les renseignements soumis pour appuyer les demandes des pêcheurs; les formules de demandes ne montrent pas qu'on a effectué les vérifications voulues; le ministre n'a pas vérifié les dossiers des usines afin de confirmer l'exactitude des déclarations; et, en dernier lieu, il n'a mis en place ni règlements ni procédés centralisés relativement à ces paiements.

8. Le ministère a pris des mesures correctives en 1976-1977 et a commencé à vérifier les dossiers des usines une fois tous les trois ans, qui a permis de récupérer les sommes versées en trop aux usine de traitement. Cependant aucune tentative n'a été faite en vue de récupérer le montant d'environ un million de dollars qui avait été versé aux pêcheurs en sus de la limite prévue dans le cadre de ce programme. Ces paiements avaient été versés en raison de l'insuffisance des contrôles centralisés au cours de l'année financière 1975-1976; en outre, aucune tentative n'a été faite parce que le recouvrement aurait été difficile ou injuste par les pêcheurs.

9. En raison de l'améliorations des conditions dans l'industrie du poisson de fond, les paiements de soutien accordés aux usines de traitement du poisson se sont terminés le 1er avril 1978 et les paiements de soutien versés aux pêcheurs le 1er octobre 1978.

10. Le Comité reconnaît qu'il faut sans tarder prendre des mesures lorsque l'industrie fait face à une situation critique à la suite d'événements inévitables, et il avoue que le programme a connu un grand succès comme le prouve la bonne situation qui est celle de l'industrie du poisson de fond aujourd'hui.

11. Le Comité recommande que le ministère établisse des stratégies préliminaires qui lui permettraient de prendre des mesures plus satisfaisantes si cette situation se reproduisait.

Paragraphe 18.4 (Rapport du Vérificateur général pour 1977 - Loyer payé aux termes d'un bail à long terme, pour un terrain non occupé.

12. Dans son rapport, le Vérificateur général mentionnait que des paiements avaient été effectués par le ministère de l'Environnement pour des ressources non productives. Désirant aménager le Centre de l'environnement de la région du Pacifique, le ministère a obtenu en 1974 la location à bail d'une propriété de 55 acres à North Vancouver (Colombie-Britannique). Les coûts étaient les suivants:

a)paiement de $4 millions à l'ancien locataire:

b)loyer annuel de $241,000 depuis 1974:

c)taxes municipales s'élevant à $122,000 le 31 décembre 1977; et

d)$810,000 pour des services effectués sur la propriété.

L'ancien locataire a obtenu en sous-location en bal de dix ans portant sur 9.5 acres. Même si ce terrain avait une valeur locative de $702,000 selon les prix du marché de 1974, il a été obtenu pour la somme de $1 par année.

13. En mai 1976 le ministère de l'Environnement a déclaré que ce terrain était un bien excédentaire de la Couronne, le projet du Centre de l'environnement, qui avait été retardé préalablement, ayant été abandonné. Depuis cette date, le ministère des Travaux publics a été chargé de trouver d'autres utilisations pour cette propriété. Des négociations ont eu lieu entre le ministère des Travaux publics et les propriétaires mais, jusqu'à présent, les deux parties n'ont convenu d'aucune autre utilisation acceptable.

14. Votre Comité a conclu que:

a) même si le rapport de 1971 du groupe de travail sur l'institut de la côte Ouest justifiait un plan économique la construction d'un Centre de l'environnement de la région du Pacifique et faisait ressortir la nécessité de le construire, ni le rapport de 1972 du groupe de travail sur les exigences du projet en matière d'espace et de fonds, ni le rapport de 1973 du Comité directeur sur l'étude du logement ne justifiait, au plan opérationnel ou économique, l'expansion des plans d'origine;

b) les critères guidant le choix de l'emplacement du Centre de 1'environnement de la région du Pacifique n'étaient pas définis clairement avant le début de l'étude de divers emplacements et ce choix n'a pas été précédé d'une analyse comparative, complète et objective des divers emplacements;

c) les négociations pour l'acquisition de l'emplacement du Centre de l'environnement de la région du Pacifique ont été entreprises avant que ne soient connues certaines informations pertinentes comme le coût d'améliorations nécessaires de l'emplacement et les résultats d'études portant sur la circulation et le bruit; et

d) les négociations en vue de l'acquisition des intérêts sur la propriété louée et la renégociation du bail avec les propriétaires n'ont pas été entreprises en tenant suffisamment compte des facteurs économiques.

15. Votre Comité recommande que:

a) le ministère de l'Environnement s'en tienne à ses politiques

établies qui consistent à effectuer les analyses appropriées pour justifier au plan économique ou opérationnel la réalisation d'un projet avant que des nouvelles installations soient construites ou que des installations existantes soient agrandies;

b) les critères pour le choix des emplacements soient clairement établis par le ministère avant que l'on ne procède à un choix et à des négociations portant sur des acquisitions;

c) le ministère choisisse l'emplacement de nouvelles installations en tenant compte de l'efficacité par rapport aux coûts, du rendement et de tous les renseignements pertinents; et

d) au moins deux parties indépendantes évaluent les propriétés importantes que le ministère songe à acquérir et que ces évaluations servent de point de départ aux négociations pour l'acquisition des propriétés.

16. Votre Comité recommande en outre que:

a) le ministère des Travaux publics intensifie ses efforts pour obtenir des offres pour la propriété et poursuive ses négociations avec les propriétaires pour supprimer les dépenses inutiles; et

b) le ministère fasse rapport à votre Comité, tous les six mois à partir de la présentation du présent rapport et jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée, des progrès réalisés dans la recherche d'acquéreurs et dans les négociations.

Paragraphe 18.5 (Rapport du Vérificateur général pour 1977) - imputation irrégulière à un crédit de 1975-1976 d'un paiement versé au Manitoba.

17. Le Vérificateur général a signalé que le ministère de l'Environnement avait imputé à tort à un crédit de 1975-1976 un paiement de $463,000 versé au Manitoba en 1976-1977 en vertu d'un accord stipulant un partage égal des coûts en vue de réorganiser et d'étendre un refuge de la faune. On a également constaté que le ministère avait versé des avances à la province du Manitoba sans obtenir des indications détaillées sous forme d'états de dépenses trimestriels apurés que la province avait accepté de fournir aux termes de 1'accord. En avril 1978, la province détenait, sans devoir verser d'intérêt, un excédent de $789,000 par rapport à ce que le gouvernement fédéral s'était engagé à verser en vertu de 1'accord.

18. L'imputation irrégulière de $463,000 a par la suite été rajustée en 1976-1977, et en mai 1978, le gouvernement du Canada a récupéré les $789,000 représentant les contributions du gouvernement fédéral versées en trop pour le partage des coûts.

19. Votre Comité a conclu que:

a) le ministère de l'Environnement a enfreint de façon évidente l'article 30 de la Loi sur l'administration financière en imputant à

tort le versement de 1976-1977 au crédit de 1975-1976; et

b) le ministère de l'Environnement n'a pas agi judicieusement en versant des avances au Manitoba aux termes de l'accord bilatéral.

20. Votre Comité recommande que:

a) conformément à l'article 30 de la Loi sur l'administration financière, le ministère n'impute les versements effectués à l'année financière précédente qu'à condition qu'une obligation contractuelle subsiste à la fin de cette année; et

b) les accords fédéraux-provinciaux conclus par le ministère de l'Environnement prévoient le versement par le ministère à la province de sommes à titre de remboursement des frais engagés par la province pour le projet visé par l'accord; et que le ministère s'assure que la province en question a fourni des preuves détaillées pour justifier ces versements.

Paragraphe 18.6 (Rapport du Vérificateur général pour 1977) - Faiblesses relevées dans l'administration de l'Office de soutien des prix des produits de la pêche.

21. Le Rapport du Vérificateur général a fait état de plusieurs anomalies dans l'administration de l'Office de soutien des prix des produits de la pêche:

a) les documents à l'appui et les procédures de traitement des réclamations étaient insuffisants;

b) l'Office n'avait pas obtenu l'approbation du gouverneur en conseil, comme le prescrit la Loi, pour fixer le prix d'achat de produits de la pêche d'une valeur de $2.5 millions;

c) l'Office n'a pas vérifié les registres des producteurs pour valider leurs réclamations; et

d) l'absence de renseignements justificatifs n'a pas permis de vérifier si l'Office s'est conformé aux exigences de la Loi sur le soutien des prix des Produits de la pêche, S.R., c. F-23, pour établir les prix d'achat et fixer les paiements compensatoires en s'efforçant d'établir un rapport équitable entre les revenus de la pêche et ceux provenant d'autres occupations.

22. Votre Comité reconnaît qu'au cours des deux dernières années, l'Office a fait des efforts considérables pour veiller à ce que les anomalies relevées par le Vérificateur général soient supprimées.

a) certains mécanismes de contrôle ont été mis en place pour veiller à ce que les documents nécessaires soient produits et améliorer les procédés de traitement des réclamations;

b) on a obtenu rétroactivement l'approbation du gouverneur en conseil pour le prix d'achat, en 1975-1976, de produits de la pêche d'une

valeur de $2.5 millions;

c) on a mis en place un mécanisme permettant de vérifier les registres des producteurs recevant des versements dans le cadre de programmes actuels ou récents, pour valider les paiements compensatoires; et

d) l'Office a présenté un exposé de politique décrivant les méthodes de fixation des prix de vente et d'achat, d'établissement de taux pour les paiements compensatoires et de règlement de conflits d'intérêt.

23. Votre Comité se préoccupe du fait que, même si la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche accorde à l'Office le pouvoir de fixer les prix de vente et d'achat et les taux de versements compensatoires qu'il doit prescrire en s'efforçant d'établir un rapport équitable entre les revenus de la pêche et ceux provenant d'autres occupations, l'Office ne considère pas que des données comparatives sur les revenus de la pêche et ceux provenant d'autres occupations constituent les renseignements les plus valables dont elle doit s'inspirer pour prendre ses décisions. La politique avouée de l'Office consiste à tenir compte de ces renseignements en les comparant à d'autres données portant sur une période de trois à cinq ans et concernant les activités de pêche en question, et notamment le nombre de pêcheurs touchés, les prix qu'ils obtiennent, la qualité et la valeur de leurs prises, les stocks actuels et les prix de produits correspondants.

24. Votre Comité recommande que:

a) la formule présentée par l'Office dans le document intitulé Policy and Praxis (Politiques et méthodes) soit décrite de façon plus précise pour veiller à ce que les prix soient fixés conformément aux politiques établies de l'Office. En particulier, l'Office devrait prendre une décision quant aux données dont elle s'inspire pour fixer les prix d'achat et les taux pour le versement de paiements compensatoires, et quant à la valeur comparative qu'elle attribue à chacune de ces données. Si les pouvoirs conférés à l'Office par la loi doivent faire l'objet d'une révision pour permettre l'adoption de méthodes d'évaluation que l'Office juge les plus appropriées, ce dernier devrait faire part au ministre de cette exigence;

b) étant donné qu'il est souhaitable d'avoir comme membres de l'Office des personnes capables de juger de façon éclairée de la conception et de l'application des programmes et étant donné le conflit d'intérêts qui peut en résulter, l'Office suit rigoureusement les "directives en matière de conflit d'intérêt" qu'il s'est données afin de s'assurer que les objectifs qu'il a fixés soient atteints; et

c) le Vérificateur général continue à surveiller les activités de l'Office pour s'assurer que des mesures correctives ont été prises pour corriger les faiblesses qui ont été décelées.

Paragraphe 21.4 (Rapport du Vérificateur général pour 1978) - Dépenses inutiles suite à l'approbation d'un projet à partir de renseignements inadéquats.

25. Le Vérificateur général a signalé dans son rapport que le ministère de l'Environnement a fait des dépenses inutiles pour des travaux de construction, parce que la construction d'une digue a été entreprise de concert avec la Colombie-Britannique avant qu'on évalue les renseignements disponibles sur ses répercussions écologiques. L'abandon du projet a amené les bandes indiennes dont les terres auraient été touchées par le projet à demander des indemnités.

26. Le Comité reconnaît les difficultés qui se posent au ministère de l'Environnement lorsqu'il s'agit de retrouver tous les renseignements disponibles, de les évaluer et d'en tenir compte pour prendre des décisions qui peuvent avoir des répercussions écologiques. Le ministère a signalé l'intégration d'un système informatique de récupération des données qui facilitera ce travail.

27. Votre Comité estime qu'il existe peut-être d'autres mécanismes qui permettraient d'améliorer les communications au sein du ministère, et il lui recommande de chercher ces moyens et de les adopter, afin qu'à l'avenir, les dépenses stériles résultant de l'insuffisance de renseignements puissent être évitées.

Paragraphe 3.29 à 3.34 (Rapport du Vérificateur général pour 1978) - Environnement - Lutte contre les inondations.

28. Le Vérificateur général a exprimé son inquiétude au sujet de certains aspects des programmes de lutte contre les inondations qui ont été mis en oeuvre au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique en vertu d'ententes fédérales-provinciales; et il souligne notamment qu'à son avis, le ministère de l'Environnement n'a pas suffisamment tenu compte des principes d'économie dans le sud-ouest de l'Ontario et dans la région de Montréal:

a) dans les trois programmes le devis estimatif initial présenté n'était pas réaliste les coûts étant trop bas;

b) en Ontario, le ministère de l'Environnement a assumé la mise en oeuvre du programme de lutte contre les inondations qui avait été lancé par un autre ministère fédéral, mais sans se préoccuper de la planification qui doit normalement précéder la conclusion d'une entente;

c) les projets exécutés en Ontario et au Québec ont été entrepris sans que des études coûts-avantages aient été achevées ou sans que ces études soient révisées de façon détaillée; et

d) au Québec, on n'a pas fait les contrôles normaux lorsqu'on a modifié des projets d'aménagement de digues sans calculer à nouveau les coûts et les avantages, tandis qu'en Ontario, les travaux de construction ont été entrepris sans qu'on ait obtenu l'approbation finale du ministre comme l'exige l'entente.

29. Le Ministère a déclaré que certaines réformes sont en cours d'application et que d'autres réformes ont été envisagées en vue de

réduire les dépenses qu'entraîne l'exécution des projets de lutte contre les inondations. Le ministère a indiqué que:

a) toutes les ententes en matière de lutte contre les inondations proposées exigeant la participation du gouvernement fédéral seront examinées préalablement par le ministère de l'Environnement;

b) l'étude de la méthode à suivre pour l'élaboration des ententes fédérales-provinciales sur la lutte contre les inondations a été achevée et que cette méthode sera suivie dans tous les cas:

c) un énoncé des conditions et modalités minimales acceptables pour la conclusion d'entente sur la lutte contre les inondations, y compris les détails des méthodes de gestion du projet, que prépare actuellement le ministère, sera respecté;

d) les membres de comités mixtes fédéraux-provinciaux désignés par le ministère de l'Environnement qui supervisent l'application des ententes, seront tenus de se conformer rigoureusement aux conditions de l'entente et d'informer le ministre si leur interprétation diffère de celle de leurs homologues provinciaux;

e) une étude des coûts et avantages, pour laquelle on élabore des procédures, sera effectuée par le ministère pour tous les projets de lutte contre les inondations. Les services du ministère examineront ces études effectuées par des experts-conseils ou des organismes de l'extérieur; et

f) le ministère établira des procédures en vue de mesurer l'efficacité des projets de lutte contre les inondations, dans la mesure ou leurs effets peuvent être quantifiés, sans entraîner de dépenses excessives de ressources.

30. Votre Comité recommande que:

a) les nouvelles dispositions exposées par le ministère de l'Environnement soient respectées à la lettre afin que des faits tels que ceux signalés par le Vérificateur général ne se reproduisent pas; et

b) le bureau du Vérificateur général continue à surveiller l'application des nouvelles dispositions annoncées par le ministère.

Chapitres 11 et 12 (Rapport du Vérificateur général pour 1978) - Vérification intégrée.

31. Votre Comité a écouté le témoignage du Vérificateur général au sujet d'une nouvelle méthode de vérification qu'emploiera le Bureau de la vérification. L'objectif est de fournir au Parlement des évaluations intégrées et constructives des ministères, organismes et sociétés de la Couronne de façon cyclique et de coordonner les activités de vérification du Bureau et celles des vérificateurs internes et autres vérificateurs de ces antités. Le Vérificateur général a indiqué qu'au niveau des ministères la nouvelle méthode a

été accueillie favorablement dans l'ensemble et que les entretiens qu'il a eus à ce sujet avec certains dirigeants de sociétés de la Couronne ont été également fructueux et favorables.

32. Votre Comité souscrit à la nouvelle méthode de vérification intégrée du Vérificateur général et reconnaît que les cinq aspects étroitement liés de la vérification intégrée, contrôles financiers, rapports au Parlement, attestations et autorisation, direction des opérations électroniques et contrôles, coïncide avec le mandat que le Parlement lui a donné. Votre Comité félicite le Vérificateur général pour l'efficacité avec laquelle il exécute son nouveau mandat.

33. Votre Comité a également écouté le témoignage du Contrôleur général au sujet de 1'application de la vérification interne au sein des ministères et des organismes gouvernementaux. On a constaté que le gouvernement a réalisé d'importants progrès depuis 1976 en établissant des groupes de vérification financière interne au sein de la plupart des ministères et organismes gouvernementaux, et en leur fournissant une certaine orientation au moyen de règles en matière de vérification financière interne.

34. Le Contrôleur général a souscrit à la recommandation du Vérificateur général d'adopter une méthode intégrée et globale en matière de vérification interne au sein des services gouvernementaux. Il a accepté de faire rapport à votre Comité au sujet des plans en vue de l'application de cette méthode une fois terminé l'étude "Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion" (PPCG) que son Bureau est en train de faire. Votre Comité sera heureux de recevoir ce rapport, et il recommande à chaque ministère et organisme gouvernemental de prendre au plus tôt des mesures en vue d'assurer l'application d'un programme de vérification interne intégrée.

35. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 et 20) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le Président

Ron Huntington

Annexe D

TROISIæME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 23 MARS 1979

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 23 mars 1979

Le Comité permanent des comptes publics à l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent prévu au Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport annuel du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière se terminant le 31 mars 1978 et plus particulièrement le chapitre six, qui s'intitule:

Améliorer la qualité des renseignements destinés au Parlement.

Nous remercions les témoins suivants qui nous ont accordé leur coopération:

Du Bureau du Vérificateur général du Canada.

M. J.J. Macdonell, Vérificateur général du Canada;

M. N.G. Ross, conseiller auprès du Vérificateur général;

M. J.D. Barrington, expert-conseil;

M. D. Rattray, directeur à la Vérification;

M. W.A. Sherwin, directeur principal.

Du Bureau du Contrôleur général du Canada.

M. J.Q. McCrindell, directeur, Politique financière, Direction de l'Administration financière.

Du Secrétariat du Conseil du Trésor.

M. L. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes.

Du ministère de l'Agriculture:

M. A.G. Ross, sous-ministre adjoint, Finances et Administration;

M. D.H. Costley, directeur, Affaires financières et administratives;

M. H.R. Armstrong, directeur, Finances, Commission canadienne du lait;

M. P. Babey, vice-président Société du crédit agricole;

M. W. Mann, contrôleur-trésorier, Société du crédit agricole.

Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:

M. D.F. Smith, directeur général, Direction de l'administration financière.

De l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent:

M. F.D. Normandeau, président.

3. Votre Comité a étudié le chapitre 6 du Rapport du Vérificateur général de 1978, intitulé "Améliorer la qualité des renseignements financiers destinés au Parlement", ainsi que le budget type préparé par le Bureau du Vérificateur général à l'intention des ministères de l'Agriculture et de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi que de 1'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent. (Voir fascicules 12, 14 et 15 des 6, 13 et 15 février 1979. Procès-verbaux et témoignages du Comité Permanent des comptes publics).

4. Votre Comité constate que les trois précédents rapports du Vérificateur général à la Chambre des communes témoignent de ses préoccupations concernant le Budget des dépenses, qui n'informe pas suffisamment les parlementaires sur les prévisions de dépenses gouvernementales. Selon la recommandation figurant au Supplément du Rapport du Vérificateur général de 1975: "il faudrait se livrer à une étude approfondie de la forme du Budget des dépenses ainsi que des données que présentent les divers ministères et organismes à l'appui de leurs demandes de crédits, afin de déterminer les modifications nécessaires à une meilleure divulgation des détails et à un meilleur contrôle du Parlement et du gouvernement sur les dépenses ministérielles, par rapport aux crédits votés". Dans son sixième rapport à la Chambre des communes, daté du 30 juin 1976, votre Comité soulignait que le Conseil du Trésor avait accepté de revoir la forme

du Budget des dépenses.

5. Votre Comité s'inquiète de ce que le Conseil du Trésor n'ait pas encore fourni les résultats de 1'étude qu'il a accepté d'entreprendre en juin 1976. Toutefois, votre Comité se réjouit des engagements pris par le Conseil du Trésor et dont ce dernier a fait rapport au sous-comité du programme et de la procédure, le 8 mars 1979, lesquels engagements figurent en appendice PA-24 au fascicule no 20 des Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des comptes publics. Le Conseil du Trésor s'engageait ainsi à entreprendre la révision de la forme du Budget des dépenses en respectant un échéancier décrit au paragraphe 8 du rapport du Comité. Nous sommes heureux de constater que l'étude qui sera entreprise par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Contrôleur général, avec la participation du Bureau du Vérificateur général, portera sur le contenu des comptes publics ainsi que sur les mécanismes visant à assurer l'exactitude des renseignements fournis dans le Budget des dépenses et les comptes publics.

6. Votre Comité estime que la révision de la forme et du contenu du Budget des dépenses en vue de l'amélioration des renseignements destinés au Parlement doit être entreprise immédiatement.

Processus de révision du Budget et des dépenses

7. Votre Comité reconnaît:

a) qu'une révision en profondeur du Budget des dépenses constitue une tâche complexe;

b) que les changements quant à la forme doivent s'échelonner sur plusieurs années; et

c) que, tout en étant prioritaires, les besoins des députés en ce qui concerne l'amélioration des renseignements fournis dans le Budget des dépenses doivent tenir compte des besoins des autres usagers du Budget ces dépenses.

8. Votre Comité recommande:

a) que le Conseil du Trésor procède immédiatement à la préparation d'un budget type pour certains ministères donnés qui figureront au Budget de 1980-1981 et que les députés pourront évaluer à titre individuel et dans le cadre de travaux de comités;

b) que des révisions soient amorcées à l'échelle du gouvernement parallèlement à la présentation du Budget de 1981-1982;

c) que les révisions dont l'incorporation nécessite un travail supplémentaire puissent être effectuées à l'échelle gouvernementale, intégrées au Budget de 1982-1983, ou aussi rapidement que possible après cette date;

d) que des consultations aient lieu entre votre Comité et

d'autres comités parlementaires afin d'assurer que les révisions répondent bien aux besoins exprimés;

e) le Contrôleur général ait directement affaire à la que révision du budget;

f) que le Vérificateur général soit consulté dans le cadre de la révision du budget; et

g) que votre Comité soit régulièrement tenu au courant des progrès effectués au sujet de la révision du budget.

Révision du budget - Questions fondamentales

9. Votre Comité n'est pas sans savoir que la question de l'imputabilité en matière de dépenses gouvernementales est actuellement examinée par la Commission royale d'enquête sur le gestion financière et l'imputabilité. Cette question devra faire l'objet d'autres études et examens avant d'être résolue, et elle pourrait influer sur la forme du budget qui sera finalement adoptée.

10. Votre Comité reconnaît que les divers usages du budget engendrent différentes exigences quant à la forme et au contenu de ce dernier qu'il faut donc envisager sous plusieurs angles. Votre Comité estime que les besoins du Parlement, s'ils doivent primer, doivent également être considérés dans le contexte des besoins des autres usagers du budget.

11. Votre Comité estime que les députés doivent trouver dans le budget des renseignements qui leur soient présentés sous une forme leur permettant:

a) d'évaluer l'affectation des ressources proposée par le gouvernement;

b) d'influer sur l'affectation des ressources dans les années à venir; et

c) de comprendre et de débattre les projets du gouvernement et de les comparer aux réalisation passées.

La présentation de ces renseignements devrait conduire à une amélioration de la planification financière et opérationnelle à tous les niveaux de gestion au sein du gouvernement, et finalement à un meilleur contrôle des dépenses du gouvernement.

12. La question de l'affectation des ressources exige que le budget des dépenses ministérielles proposées comprenne des renseignements permettant d'évaluer les programmes d'action et les priorités énoncés ainsi que les répercussions des dépenses gouvernementales projetées. Une telle présentation doit refléter de façon exacte les décisions du gouvernement en matière d'affectation de ressources, et cadrer avec les besoins du Conseil du Trésor.

13. Le Contrôleur général est chargé de la mise en oeuvre des systèmes de contrôle et de gestion des finances au sein du gouvernement, de la surveillance de ces systèmes de façon à assurer un contrôle budgétaire approprié, ainsi que de l'évaluation des dépenses du gouvernement sur le plan des économies et de l'efficacité. Le budget devrait revêtir une forme qui permette au Contrôleur général de remplir ses fonctions qui consistent à surveiller et à rendre compte de son activité.

14. Pour respecter son obligation envers le Parlement d'assurer que les ministères affectent leurs crédits aux fins prévues et dans un juste souci d'économie et d'efficacité, le Vérificateur général doit pouvoir trouver dans le budget une répartition, par ministère, des dépenses proposées, lesquelles doivent être présentées avec suffisamment de précision et de certitude pour permettre une comparaison avec les dépenses réelles figurant dans les Comptes publics.

15. Votre Comité reconnaît également que la forme choisie pour le budget doit rendre les renseignements sur les projets de dépenses du gouvernement plus accessibles à d'autres groupes pouvant s'y intéresser.

16. Votre Comité estime qu'il est possible de tenir compte des besoins de ces divers groupes dans la forme révisée du budget et recommande qu'on essaie de satisfaire le plus possible à leurs besoins, dans la mesure où ils sont compatibles avec les exigences des députés.

17. Votre Comité recommande, en outre, qu'une telle révision tienne compte de la nécessité de fournir sensiblement plus de renseignements que ce n'est le cas actuellement.

Recommandations précises concernant la révision du Budget des dépenses

18. Votre Comité en est venu à la conclusion que des améliorations sensibles pouvaient être apportées avant l'étude du rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. Votre Comité recommande que le Conseil du Trésor étudie ces améliorations dans le but de les réaliser le plus vite possible. D'autres modifications pourront y être ajoutées lorsque la question de l'imputabilité aura été résolue.

19. Votre Comité recommande:

a) que le Budget des dépenses soit divisé en plusieurs volumes, dont l'un pourrait contenir des renseignements abrégés sur la situation budgétaire actuelle, et les autres les renseignements particuliers aux ministères en matière d'affectations de crédits;

b) que le Budget récapitulatif des dépenses comprenne:

(i) des données comparatives sur les deux années précédant celle de la présentation du Budget des dépenses, sur l'année même de la

présentation et sur les deux années suivantes;

(ii) une description abrégée mettant en relief les points saillants des prévisions de dépenses du gouvernement relativement aux objectifs, aux besoins financiers et autres catégories jugées utiles, ainsi qu'une comparaison des dépenses du gouvernement fédéral, des autres gouvernements et du secteur privé;

(iii) une présentation du total des coûts de certaines activités gouvernementales auxquelles plus d'un ministère participe;

(iv) une présentation de la méthode adoptée pour recueillir tous ces renseignements chaque année; et

(v) des renseignements abrégés autres que ceux fournis par les ministères et qui peuvent être obtenus ailleurs;

c) les volumes du Budget des dépenses des ministères contiennent des renseignements plus complets sur chaque ministère, compte tenu de la nécessité d'appliquer une certaine normalisation pour assurer l'objectivité de la présentation et de façon à inclure:

(i) des documents d'information comme ceux que constituent les rapports annuels des ministères et les déclarations de principes;

(ii) des prévisions de dépenses relatives aux programmes appliqués par d'autres ministères;

(iii) des explications sur la méthode utilisée pour recueillir les renseignements de façon à ce que l'utilisateur du Budget des dépenses dispose des informations les plus détaillées qui puissent lui être fournies;

(iv) des explications sur les modifications importantes intervenues par rapport à l'année qui précède immédiatement la présentation du Budget des dépenses et sur les tendances significatives des dépenses d'un ministère donné; et

(v) une distinction nette entre les crédits à adopter et les prévisions de dépenses;

d) en ce qui concerne la structure des crédits et leur énonciation;

(i) que des conventions soient établies pour accentuer la responsabilité vis-à-vis des projets contenus dans le Budget des dépenses plutôt que de se contenter de respecter les obligations afférentes à la Loi de finances;

(ii) que des crédits distincts soient établis lorsque les programmes doivent être appliqués par différents organismes et dans des buts différents; et

(iii) que l'usage actuel qui consiste à répartir les crédits entre les diverses catégories: fonctionnement, capital, subventions,

contributions et autres paiements de transfert soit aboli, sauf lorsque les sommes en cause ou la nature du programme nécessitent une telle distinction;

e) lorsque des dépenses qui doivent être engagées en application d'une mesure législative habilitante sont présentées dans le Budget des dépenses:

(i) que des explications des modifications soient fournies quant au niveau des dépenses;

(ii) que les hypothèses sur lesquelles est fondé le Budget des dépenses soient clairement présentées;

(iii) qu'une comparaison soit donnée entre le Budget des dépenses et les dépenses véritables engagées au cours des années précédentes; et

(iv) que des renseignements soient ajoutés sur l'évolution des prévisions de dépenses et les hypothèses sur lesquelles elles se fondent;

f) lorsque des dépenses sont engagées sous forme de subventions, de contributions et autres paiements de transfert:

(i) que la présentation des subventions et des contributions soit conforme aux recommandations contenues dans le Troisième Rapport de ce Comité en date du 29 juin 1978 dans lequel il est dit que lorsque c'est possible, les subventions et les contributions doivent être établies par catégorie d'utilisation et par province, à la fois dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics; et

(ii) que la présentation des paiements de transferts soit accompagnée d'explications supplémentaires sur les prévisions de dépenses;

g) toutes les sociétés de la Couronne, telles qu'elles sont définies par la Loi sur l'administration financière, émergent au Budget, qu'il y ait eu demande de crédit ou non, et que chaque société présente un tableau général complet de ses activités;

h) lorsque des renseignements relatifs aux activités d'un organisme sont mentionnés dans le Budget:

(i) que la présentation soit faite de façon suffisamment détaillée pour que les dépenses puissent être confrontées aux réalisations;

(ii) que le détail des résultats fasse partie intégrante de la présentation;

(iii) que le coût d'une activité soit défini comme l'ensemble des coûts qui peuvent être imputés sur une base objective et vérifiable; et

(iv) que les coûts qui ne peuvent être imputés à une activité particulière soient présentés comme montants non affectés et reportés

uniformément d'année en année;

i) lorsque des renseignements relatifs à la main-d'oeuvre sont présentés dans le Budget:

(i) que les six catégories actuellement utilisées soient encore subdivisées afin d'indiquer quelles sortes d'activités professionnelles et commerciales entrent en ligne de compte pour le ministère considéré; et

(ii) que des moyennes ou des courbes salariales soient fournies afin de préciser à quel type de main-d'oeuvre le ministère fait appel; et

j) lorsque des renseignements sur les dépenses sont présentés par article dans le Budget:

(i) que les articles courants soient ventilés pour chaque volume d'un même ministère afin que l'on sache quelles dépenses sont affectées à des articles de grande importance dans le cadre d'un programme particulier, conformément aux directives du Conseil du Trésor;

(ii) que l'on fasse connaître par ministère, le rapport existant entre les articles courants, les articles de ministère et les articles économiques, afin que celui qui consulte le Budget sache quels éléments d'information supplémentaires pourraient lui être fournis; et

(iii) que le détail des articles courants soit présenté dans le volume récapitulatif afin de faire apparaître les articles qui sont sources de dépenses importantes pour le gouvernement.

Autres éléments à considérer dans l'examen du Budget

20. La procédure parlementaire ne figure pas dans le mandat de ce Comité. Cependant, il estime que si les députés doivent utiliser le Budget aux fins précisées au paragraphe 11, il conviendrait de revoir la procédure d'examen des prévisions budgétaires. En conséquence de quoi le Comité propose que:

a) soit créé un Comité permanent des dépenses séparé qui examinera le volume récapitulatif du Budget et les questions s'y rapportant pour l'ensemble du gouvernement;

b) le Comité permanent approprié vérifie les Comptes publics du ministère correspondant et en fasse commentaire dans les rapports du Vérificateur général; et

c) par Ordre de renvoi, ce Comité soit automatiquement et de façon permanente rendu compétent en la matière.

Votre Comité recommande que le Comité permanent de la procédure et de l'organisation reçoive de la Chambre des communes un Ordre de renvoi l'habilitant à étudier la question.

21. Votre Comité est d'avis que l'examen du Budget n'est utile

que si les renseignements présentés sont fiables et puissent être rapportés à ceux des Comptes publics. En conséquence, votre Comité recommande que le Contrôleur général s'assure que les dispositifs adéquats sont en place pour permettre de rassembler ces renseignements et d'en faire rapport de façon concise, structurée et objective, pour qu'on puisse s'en servir dans le Budget et les Comptes publics.

22. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (Fascicules nos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 et 20) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le Président

Ron Huntington

ANNEXE E

COMMENTAIRES DES MINISTÈRES SUR LES RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATiON INTÉGRÉE DE 1978

Page

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada 683

Ministère des Communications 692

Ministère de l'Industrie et du Commerce 701

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social 715

Ministère du Revenu national - Douanes et Accise 730

Ministère des Transports 739

Afin d'aider le Comité permanent des comptes publics à planifier et à tenir des audiences sur le Rapport de 1978, nous avons demandé aux six ministères et organismes pour lesquels nous avions produit des rapports de vérification intégrée en 1978, de mettre à jour leurs commentaires sur les recommandations que nous avions formulées, compte tenu de la situation au 31 août 1979. Ces commentaires figurent dans cette annexe.

RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE DE 1978 - COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA

Rapport du Vérificateur général de 1978

Travaux de recherche sur l'analyse du coût-efficacité

Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada

Recommandations

14.35La Commission devrait poursuivre ses efforts pour justifier au mieux la répartition des crédits entre provinces et devrait chercher les moyens permettant d'accélérer le redressement du déséquilibre constaté à l'échelle régionale entre les achats de cours et les besoins en formation, conformément aux objectifs définis par le programme.

14.37La Commission devrait resserrer son processus de négociation, sur les prix des cours et les frais généraux des provinces. À cette fin, elle devrait prendre des mesures pour améliorer l'information en matière de prix. Au besoin, il faudrait renforcer les compétences financières des équipes de négociation.

14.43La Commission devrait s'employer activement à améliorer la qualité technique de ses évaluations, notamment en étendant son examen aux facteurs qui influent sur le succès du programme de

formation de même qu'en interprétant et en expliquant de manière plus rigoureuse les résultats obtenus. La Commission devrait également faire des études sur les effets de la distribution d'allocations de formation ainsi que sur le processus de sélection des candidats et d'achat des cours.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. La Commission continuera de rationaliser les allocations de crédits les plus rapidement possible, conformément aux fonds disponibles et aux politiques gouvernementales.

Recommandation acceptée. En vue d'améliorer la façon dont les régions perçoivent leur rôle, nous avons mis au point un plan d'action en trois niveaux. Dans le cadre de ce plan, les agents régionaux, tant du secteur des programmes que du secteur financier, recevront des conseils sur les techniques de négociations convenant au P.F.M.C. par une équipe de l'Administration centrale constituée d'agents provenant du secteur de la formation et du secteur financier.

Recommandation acceptée. La Commission est à entreprendre une étude de son Programme de formation industrielle.

Commentaires de la Commission au 31 août 1979

La Commission continue de rationaliser les affectations de crédits le plus rapidement possible, conformément aux fonds disponibles et aux politiques gouvernementales.

En vue d'améliorer la façon dont les régions perçoivent leur rôle, un plan d'action à trois niveaux a été mis au point. Dans le cadre de ce plan, les agents régionaux du secteur des programmes et du secteur financier seront conseillés dans les négociations techniques convenant au PFMC par une équipe de l'Administration centrale, constituée d'agents du secteur de la formation et du secteur financier.

La Commission a pris des mesures pour que ses évaluations soient faites sur des bases techniques plus solides. Elle a également ajouté à ses activités de nouvelles gammes de recherche portant notamment sur le programme de formation industrielle de Main-d'oeuvre du Canada.

Programme d'initiatives locales

Recommandations

14.47Avant d'entreprendre une étude d'évaluation de l'efficacité, la Commission devrait examiner si les objectifs du programme sont mesurables et déterminer par la suite s'il y a lieu de tenter d'en mesurer l'efficacité.

14.50La Commission devrait s'assurer du bien-fondé des objectifs définis pour les études d'évaluation. En outre, elle devrait en améliorer la planification et la réalisation en veillant à la qualité de la recherche qui y a présidé et en surveillant de plus près le côté technique de ces études.

14.52La Commission devrait faire un examen critique des rapports d'évaluation pour déceler les points forts, les faiblesses et les limites de la méthodologie et des données qui les fondent. Cet examen servirait à confirmer ou à modifier les conclusions des rapports et y sera entièrement intégré.

14.54La Commission devrait obtenir l'information voulue pour que, lorsqu'elle décide de la répartition la plus efficace des ressources ministérielles, elle tienne compte de l'effet des modifications dans le financement, du niveau de service, de la nature et de l'importance des projets.

Commentaires de la Commission

Recommandations acceptée. La Commission fait maintenant une nette distinction entre les études exploratoires et celles visant à obtenir des mesures directes de l'efficacité du programme.

Recommandation acceptée.

Recommandation acceptée. Tous les futurs rapports d'évaluation importants comporteront dorénavant, à titre de partie intégrante, une section portant sur les points forts, les faiblesses et les limites de la méthodologie et des données qui les fondent.

Recommandation acceptée. Nous avons entrepris une étude visant à élaborer un modèle de prévision des ressources pour les principaux programmes de création d'emplois. Les besoins et la répartition des ressources administratives seront fondés sur ces constations.

Commentaires de la Commission au 31 août 1979

C'est ce que fait actuellement la Commission. Elle établit également une nette distinction entre les études expérimentales et celles visant à obtenir des mesures immédiates de l'efficacité du programme.

C'est ce que fait la Commission actuellement, de manière régulière.

Tous les principaux rapports d'évaluation comportent à présent une partie indiquant les points forts, les faiblesses et les limites de la méthodologie et des données sur lesquelles ils se fondent.

Une étude destinée à établir un modèle de prévision des ressources pour les principaux programmes de création d'emplois a

été mise en route. Les demandes et l'affectation des ressources administratives seront fondées sur ses conclusions.

Remarque générale concernant le PIL: ce programme n'existe plus depuis 1977.

Recommandations

Systèmes ministériels de mesure de la performance

14.65L'élaboration des normes, fondées sur les principes de mesure du travail, devrait se faire de manière uniforme au sein du Groupe des programmes des prestations et être coordonnée par l'Administration centrale.

14.69La Commission devrait s'assurer que les normes de travail utilisées par le Fichier central sont mises à jour lorsque sont modifiés les procédés de fonctionnement.

14.73La Commission devrait entreprendre une étude sur le Groupe de la politique du marché du travail afin:

-de rechercher et, si possible, de mettre au point des normes qui soient fondées sur les principes de mesure du travail et qui puissent être employées pour accroître le rendement des opérations au niveau des bureaux locaux;

-de réduire et simplifier le nombre de rapports sur les volumes de production; et

-d'accroître la fiabilité des données.

Commentaires de la Commission

Étant donné la forte possibilité de changement à l'agencement des bureaux locaux au cours de a période d'intégration et des répercussions connexes sur les procédés de traitement des demandes, nous avons accordé moins d'importance à la mesure de l'activité qu'à la qualité des décisions prises et qu'aux indicateurs du "niveau de service". Lorsque nous aurons obtenu un certain équilibre dans l'agencement des bureaux, nous accorderons à nouveau la priorité à l'élaboration d'une approche uniforme à la mesure du rendement.

Étant donné la réinstallation imminente à Bathurst et ses conséquences sur les procédés, la réinstallation elle-même, etc., nous avons décidé de ne pas étudier de nouveau, pour le moment, le travail du Fichier central. Lorsque le bureau de Bathurst sera stabilisé, nous ferons la mise à jour des normes.

La Commission étude actuellement la possibilité d'élaborer des normes de mesure du travail dans ce secteur, mais il est bon de souligner que ces fonctions sont moins mesurables que celles des programmes de l'immigration ou des prestations.

Commentaires de la Commission au 31 août 1979

La politique de la CEIC sur la mesure de rendement et de normes de temps permettra de mettre de 1'uniformité dans la mise au point et l'application des normes de temps qui seront définies d'après des méthodes ergonomiques reconnues. Après avoir procédé à l'inventaire de toutes les normes en vigueur et en avoir fait 1'évaluation, on procède actuellement à la mise au point d'un plan de travail et à l'établissement des normes a adopter en priorité.

La Commission a termine récemment un inventaire et une évaluation des normes de temps applicables à l'exploitation du Fichier central. En outre, ce travail a permis de recenser les domaines auxquels pourrait être appliquée la mesure de temps. Le plan d'action de la CEiC prévoit la mise au point de normes qui devront être appliquées aux procédures opérationnelles après la réinstallation.

La politique sur la mesure de rendement et de normes de temps permettra de mettre de 1'uniformité dans la mise au point et l'application des normes de temps qui seront définies d'après des méthodes ergonomiques reconnues. Après avoir procédé à 1'inventaire de toutes les normes en vigueur et en avoir fait l'évaluation, on procède maintenant à la mise au point d'un plan de travail et à l'établissement des normes à adopter en priorité. En outre, le comité de direction de la mesure du rendement (CDMR) procède au contrôle du volume de production essentielle permettant de répondre à l'ensemble des besoins d'information de la Commission, et au contrôle de l'exactitude des données.

Recommandations

14.78La Commission devrait examiner le système de mesure de la performance en usage dans le Groupe de la politique relative à l'immigration et à la population, afin de déterminer:

-les activités pour lesquelles il serait possible d'élaborer des normes, validées par les techniques de mesure du travail;

-s'il y a lieu d'élaborer un ensemble plus uniforme de normes applicables à toutes les régions; et

-s'il est possible pour le système d'indiquer les niveaux actuels de rendement afin d'établir les possibilités d'amélioration.

14.79Le système de mesure de la performance du Groupe de la politique relative à 1'immigration et à la population devrait établir une distinction entre les bureaux à dotation en main-d'oeuvre et ceux où les effectifs peuvent être directement proportionnels au volume de travail. Les temps inscrits devraient se rapporter à des activités précises, correspondant à des volumes de production importants. Une attention particulière

devrait être accordée à l'élaboration de coûts unitaires pertinents destinés à servir d'indicateurs généraux de performance et conjugués, le cas échéant, avec l'emploi de normes de travail.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. La Commission a l'intention d'améliorer le système actuel selon les recommandations qui lui ont été faites et selon ses propres plans d'amélioration.

Les 10 régions utilisent maintenant les mêmes normes.

Recommandation acceptée. Nous poursuivons notre travail d'élaboration de coûts unitaires destinés à servir d'indicateurs généraux de performance.

Commentaires de la Commission au 31 août 1979

La Commission procède actuellement au contrôle des procédures opérationnelles et des principaux résultats des programmes. Des normes d'uniformité seront mises au point à la CEIC basées sur des méthodes ergonomiques reconnues, tout en tenant compte des particularités des programmes. On a mis au point des indicateurs de performance permettant de mesurer l'efficacité opérationnelle, et la qualité et le niveau des services.

Au sein du Groupe de la politique relative à 1'immigration et à la population, on a développé des indicateurs de performance pour la mesure de l'efficience, de l'efficacité opérationnelle et de la qualité du service. Des macro-indicateurs comparant la production avec les temps inscrits ont été choisis pour contrôler les principales activités, et figureront dans un rapport destiné au comité exécutif.

Actuellement, on procède à des essais sur place pour déterminer l'exactitude et la souplesse d'un modèle d'étude des seuils.

Recommandations

Vérification interne

14.89La fonction de vérification interne devrait avoir un mandat qui en établisse d'une manière claire et concise le rôle, les pouvoirs et les attributions. Ce mandat devrait être approuvé par le Président/Vice-président et bénéficier d'une large diffusion pour bien manifester l'appui qu'il reçoit de la haute direction de la Commission.

14.90Le Directeur de la vérification interne devrait relever directement du Président/Vice-président.

14.91Un comité de vérification devrait être créé qui coordonnerait toutes les activités de vérification et

d'évaluation, fournirait des directives à l'équipe de vérification et veillerait à assurer le suivi des résultats obtenus.

14.95La Commission devrait se doter d'un mécanisme de planification dûment mandaté pour sélectionner les secteurs qu'il y a lieu de soumettre à la vérification.

14.96On devrait réexaminer le procédé de vérification des programmes de contributions dans le dessein d'établir une distinction claire entre la vérification proprement dite et les fonctions de contrôle financier qui devraient être confiées aux responsables des programmes.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Le mandat de la vérification interne a été approuvé par le Président le 27 juillet 1978 et diffusé dans l'ensemble de la Commission au mois d'août.

Recommandation acceptée. Cela est mentionné dans le mandat.

Recommandation acceptée. Nous avons maintenant un comité de vérification chargé d'examiner, d'évalue et de faire des recommandations sur la politique, les plans, les rapports ainsi que de vérifier dans quelle mesure on a tenu compte des constatations des vérificateurs et on y a donné suite de façon efficace.

Recommandation acceptée. Nous envisageons l'élaboration et la clarification des procédés existants pour 1979-1980, afin de répondre aux exigences.

Recommandation acceptée. Nous réexaminerons le processus de vérification des programmes de contributions afin de déterminer les responsabilités respectives.

Commentaires de la Commission au 31 août 1979

Les mesures ont été prises en 1978.

Cette question figure au mandat, et on a nommé en conséquence un directeur général directement responsable au Président et au Vice-président.

Les mesures ont été prises en 1978.

Un périmètre de la vérification est en préparation et doit servir à la mise au point d'un plan de vérification à long terme et du plan de vérification pour 1980-1981. Il sera étudié par le Comité de vérification à l'automne.

On passe actuellement de la vérification des programmes individuels à la vérification basée sur les systèmes, qui

comprendra une vérification des projets par échantillon. Parallèlement à ce changement, on améliore les contrôles financiers et le contrôle des projets.

Recommandations

14.97La Commission devrait élaborer des directives sur les types de vérification à effectuer, en insistant sur l'importance des vérifications fonctionnelles et intégrées.

14.103On devrait établir un niveau d'importance relative pour chaque exercice de vérification et veiller à ce que le travail soit exécuté en fonction de ce niveau.

14.104On devrait préparer des rapports sommaires au fur et à mesure des besoins, afin d'appuyer les résultats des vérifications et de faire part à la direction des problèmes qui de nouvelles lignes directrices dans les prochains mois, dans le cadre de la révision totale entreprise en vue d'examiner les rapports entre les vérifications et les examens de gestion/examens d'efficacité.

14.105Il faudrait établir une politique de suivi pour chaque rapport de vérification de manière à s'assurer que les recommandations ont été appliquées. Cette mesure devrait porter tant sur les rapports de vérification des programmes de contributions que sur les rapports sommaires.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous publierons de nouvelles lignes directrices dans les prochains moins, dans le cadre de la révision totale entreprise en vue d'examiner les rapports entre les vérifications et les examens de gestion/examen d'efficacité.

Recommandation acceptée. Nous accorderons plus d'attention à l'importance relative dans le choix des projets de vérification et dans l'affectation des ressources à cette fin.

Recommandation acceptée. Le Bureau de la vérification interne continuera d'améliorer et d'élargir sa présentation de rapports sommaires et fera part à la direction des problèmes graves.

Recommandation acceptée. Nous appliquerons des procédés de suivi révisés.

Commentaires de la Commission au 31 août 1979

Cette question fera partie de l'examen que fera le Comité de vérification du plan de vérification à long terme mentionné plus haut.

Dans les plans de vérification actuels et à long terme, on tient compte des considérations d'ordre matériel et des risques.

Le Bureau de la vérification interne continuera à améliorer la présentation de ses rapports récapitulatifs, à en étendre l'usage et à souligner à l'attention de la Direction les problèmes les plus graves.

Nous procédons à la révision des procédures de suivi.

Recommandations

Groupe des programmes des prestations

Examen du Système de prestations et de trop-payés

14.132Nous avons conclu de notre vérification:

-que, pour être en mesure d'évaluer correctement le progrès et l'efficacité des modifications qui sont apportées au système de contrôle interne, la Commission devrait réaliser des sondages de ce genre à l'avenir;

-que les modifications apportées aux procédés prescrits devraient être revues au niveau régional de manière à uniformiser 1'interprétation des politiques; et

-que l'on devrait s'efforcer de réduire le nombre d'erreurs commises par les employeurs dans l'établissement des relevés d'emploi.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous avons maintenant terminé la planification de sondages semblables, du contrôle interne en 1979, pour le système de paiement des prestations. Ce sondage sera effectue sur les demandes de 1978 et sera exécuté de manière à obtenir des chiffres comparables aux sondages du Vérificateur général sur les demandes de 1976 et de 1977.

Ces sondages seront répétés périodiquement afin de vérifier si l'efficacité du contrôle interne accuse des progrès.

Recommandation acceptée. Le plan de vérification interne de 1978-1979 comporte une vérification visant à déterminer si les politiques, procédés, directives et autres instruments de travail de la C.E.I.C. concernant l'acceptation des demandes, les enquêtes et les contrôles sur ces dernières sont satisfaisants, tiennent compte des exigences législatives et sont appliqués dans les bureaux régionaux et extérieurs de la Commission.

Les premiers résultats de cette vérification laissent présager la nécessité de récrire entièrement les procédés d'enquête et de contrôle. Cette rédaction sera terminée vers la fin de 1978.

Recommandation acceptée. Nous sommes à élaborer un programme de

contrôle (assurance) de la qualité ayant pour but spécifique de diminuer le nombre d'erreurs des employeurs dans les relevés d'emploi. Ce programme sera mis en vigueur en 1979. Nous ferons également des modifications au relevé d'emploi et aux instructions destinées aux employeurs au cours de 1979.

Commentaires de la Commission au 31 août 1979

Un sondage, semblable à ceux faits auparavant par le Vérificateur général, a été exécuté conjointement par le Bureau du Vérificateur général et par la Commission sur les demandes de 1978. Nos plans sont aussi de refaire de tels sondages à l'avenir.

Comme mesure de suivi des faiblesses identifiées par les sondages de 1976 et 1977 du Vérificateur général, la Commission:

-émettra des lignes directrices révisées pour le contrôle et l'assurance de la qualité pour l'acceptation des demandes et des fonctions relatives à leurs traitements de façon à établir des normes et une classification nationale des types d'erreurs. Ce point est considéré comme essentiel dans l'identification de la nature et la localisation des erreurs pour en faciliter la correction.

-a déjà émis des instructions de façon que les politiques et les procédés ne subissent pas de changements ou de modifications sans l'approbation explicite de l'autorité d'origine. La conformité aux politiques et procédés est une partie intégrale des vérifications qui ont lieu périodiquement.

-est en train de développer de nouvelles lignes directrices de contrôle de la qualité pour les agents d'enquêtes et de contrôle pour établir et assurer le maintien de normes minimales de rendement national.

-est à établir un nouveau guide pour les enquêteurs et autres membres des services de contrôle. Ce guide sera envoyé directement aux enquêteurs de façon à éliminer la possibilité des contradictions d'interprétation des politiques et d'application des programmes.

-a mis à l'essai un système de vérification des décisions pour contrôler, sur une base continue, les données d'entrée et identifier leurs retards ou leurs disparitions.

-a mis en vigueur, dans les quatre provinces de l'Atlantique le 1er mai 1979 et le 1er juillet de la même année dans le reste du Canada, des guides pour les employeurs et des relevés d'emploi qui sont des documents complètement révisés. On prévoit que cela réduira le nombre d'erreurs commises par les employeurs dans l'établissement des relevés d'emploi. De plus, on est présentement en train d'évaluer un système en voie d'élaboration pour vérifier la qualité des relevés d'emploi.

Recommandations

Élaboration du système à accès direct de paiements des prestations

14.148La Commission devrait vérifier la suffisance des contrôles financiers intégrés au nouveau système à accès direct avant d'en autoriser l'installation dans d'autres régions ou d'autres bureaux de districts.

Groupes de la politique du marché du travail et de la politique relative à l'immigration et à la population

Achat de cours de formation

14.158Les ententes fédérales-provinciales devraient préciser clairement le mode et les conditions de versement des paiements périodiques, conditions que toutes les régions devraient être tenues d'observer.

14.162Les ententes fédérales-provinciales devraient continuer de prévoir la certification, en temps opportun, des coûts de formation. La Commission devrait envisager, d'accord avec les provinces, d'intégrer aux ententes fédérales-provinciales des dispositions prévoyant le recours à d'autres méthodes lorsque les certifications accusent des retards indus.

Commentaires de la Commission

Recommandation acceptée. Nous avons déjà entrepris cette vérification. Le système à accès direct de paiement des prestations ne prendra pas d'expansion avant que nous ayons analysé les constations de cette vérification.

Recommandations acceptée.

Recommandation acceptée. La Commission reconnaît que les ententes fédérales/provinciales devraient continuer de prévoir la certification, en temps opportun, des coûts et a intégré une disposition à cet effet dans les ententes qu'elle vient de négocier. Cependant, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire de modifier les ententes en vue d'y intégrer des dispositions prévoyant le recours à d'autres méthodes lorsque les certifications accusent des retard inclus et s'occupera autrement des cas particuliers qui surgissent, s'il en est.

Commentaires de la Commission au 31 août 1979

Cette étude est terminée. On cherche à trouver de nouveaux moyens de contrôles du système à accès direct de paiement des prestations.

Toutes les ententes fédérales/provinciales relatives à la

formation précisent bien la base sur laquelle doivent se faire les paiements périodiques, et toutes les régions s'en tiennent maintenant aux termes de cet accord.

Les dispositions des ententes fédérales/provinciales en matière de formation prévoient que la certification des coûts doit se faire dans les délais prescrits (c'est-à-dire annuellement). Étant donné l'expérience qu'on a des rapports avec les provinces, la Commission n'estime pas devoir apporter de modifications aux ententes ni chercher à instituer d'autres procédures, au cas où ces certifications ne lui parviendraient pas.

Recommandations

Programme de perfectionnement de la formation

14.165Il y aurait lieu d'établir un procédé normalisé d'examen de tous les rapports de perfectionnement de la formation et d'élaborer, le cas échéant, un programme de suivi propre à encourager la meilleure utilisation possible des rapports.

Programme Canada au travail

14.169La Commission devrait examiner la façon dont les fonds du programme Canada au travail sont utilisés, clarifier ses lignes directrices et veiller à faire respecter les critères du programme.

Autres dépenses de fonctionnement

14.172Bien que le Conseil du Trésor ait approuvé ces demandes, nous croyons que la Commission devrait observer le Règlement sur les marchés de l'État et lancer des appels d'offres avant d'attribuer des contrats de publicité.

Formulation imprécise des ententes

14.176Les ententes normalisées pour tous les programmes de contributions devraient contenir des dispositions permettant de recouvrer les paiements en trop.

Commentaires de la Commission

Ce programme sera annulé à compter de 1979-1980.

Nous réexaminons constamment la situation et nous récrivons les lignes directrices du programme à chaque année afin qu'elles soient claires et qu'elles soient respectées.

La Commission se conformera aux exigences du Conseil du Trésor.

Recommandation acceptée. Nous prenons actuellement des dispositions en vue de rendre officielles les pratiques recommandées pour tous les programmes de contributions.

Commentaires de la Commission au 31 août 1979

Voir nos commentaires de 1978.

Cette situation fait l'objet d'un examen permanent, et pour chaque année du Programme, on cherche à améliorer la clarté des lignes directrices. Celles-ci sont donc rédigées à nouveau et révisées en tenant compte des changements apportés au Programme.

La Commission se conforme aux exigences du Conseil du Trésor.

Les dispositions sont actuellement prises pour rendre officielles les pratiques recommandées pour tous les programmes de contribution.

RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE DE 1978 - MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS

Rapport du Vérificateur général de 1978

Recommandations

Organisation et rôle de la fonction financière

15.20Le fonctionnaire supérieur des finances devrait avoir comme souci principal la fonction financière.

15.23Il faudrait que les responsabilités et les liens hiérarchiques soient clairement établis, consignés et communiqués à l'intérieur du Ministère.

Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité

Programme du spectre des fréquences radioélectriques

15.36Le Ministère devrait continuer à établir des définitions normalisées et, s'il y a lieu, des temps de production pour les tâches du Spectre. Il devrait clarifier les lignes directrices sur le niveau des services à fournir au public et évaluer les coûts et avantages des solutions de rechange aux méthodes actuelles d'exécution.

15.39Le Ministère devrait prendre des mesures appropriées, afin de veiller à ce que les données de mesure du rendement utilisées aux fins des Prévisions de programme et du contrôle soient exactes et significatives.

Commentaires du Ministère

En collaboration avec le Bureau du Contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère est à définir le rôle et les responsabilités du fonctionnaire supérieur des finances.

Les responsabilités et liens hiérarchiques ont été établis et consignés; ils ont été étudiés par le Bureau du vérificateur général dans le projet de note de service "Organizational Structure of Financial Management". Ce document est présentement à l'étude avant d'être approuvé et publié.

Nous donnons suite présentement à cette recommandation.

Nous mettons actuellement à jour les procédés permettant d'assurer l'intégrité des données.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Le Contrôleur du Ministère, qui relève du Sous-ministre et dont la fonction financière constitue la responsabilité principale, a été nommé en novembre 1978.

Les responsabilités et liens hiérarchiques ont été précisés au moment de la nomination du Contrôleur du Ministère.

Nous mettons cette recommandation en oeuvre par l'entremise du document sur les priorités et les lignes directrices, des réunions du Comité de la gestion du secteur des services et du Système de gestion intégré du spectre et des télécommunications (SGIST).

Nous tentons sans cesse de mieux assurer l'intégrité des données en perfectionnant les spécifications et les procédures de saisie de données. Cette démarche permettra de faire en sorte qu'a l'avenir les données utilisées aux fins des Prévisions de programme et du contrôle seront plus significatives.

Recommandations

15.41Le Ministère devrait continuer d'élaborer et d'améliorer son système de rapports régionaux, afin d'assurer que les données permettant de mesurer l'efficacité opérationnelle sont opportunes, appropriées et exactes. Ces mesures pourraient servir d'indication quant a l'efficacité du programme.

15.44Le Ministère devrait désigner un haut fonctionnaire qui autoriserait et contrôlerait l'élaboration des règlements, conformément aux priorités du Programme et devrait établir un système de gestion des projets en vue de contrôler cette activité.

15.46Le Ministère devrait:

-attribuer à un groupe particulier de l'administration centrale la responsabilité d'approuver et de coordonner l'élaboration continue des systèmes techniques;

-établir des procédés d'exploitation plus efficaces et les tenir à jour; et

-veiller à ce que toutes les régions adoptent des systèmes techniques et des procédés d'exploitation normalisés.

15.49Le Ministère devrait établir des procédés normalisés, selon les lignes directrices du Conseil du Trésor, pour la planification des projets et le contrôle de leur progrès. Les plans des projets devraient comprendre un examen régulier par le Comité directeur des systèmes d'information.

Commentaires du Ministère

Nous sommes à mettre sur pied un système d'information de gestion qui fournira ces données.

Nous avons nommé le directeur du Développement des règlements du servie de la Réglementation des télécommunications responsable de cette fonction.

Nous avons attribué cette responsabilité au service de la Réglementation des télécommunications.

Nous donnons présentement suite à cette recommandations.

Nous donnons présentement suite à cette recommandation.

Nous avons renforcé ce secteur depuis la vérification.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Nous donnons suite à cette recommandation par la mise au point du SGIST comme il a été indiqué à l'alinéa 15.36 ci-dessus.

Nous avons donné suite à cette recommandation en nommant le Directeur du Développement des règlements, chargé de la mise sur pied d'un système de gestion des projets.

Cette recommandation a été mise en application.

Nous nous conformons à toutes les lignes directrices.

Recommandations

15.52Le Ministère devrait périodiquement mettre à jour son barème des droits en vue de recouvrer entièrement le coût des services qu'il fournit.

Agence des télécommunications gouvernementales

15.59L'Agence devrait:

-réexaminer les lignes directrices de qualité de service pour le réseau interurbain. Ces lignes directrices devraient ensuite être soumises à l'approbation du Secrétariat du Conseil du

Trésor, conformément à la directive énoncée dans le Guide d'administration des télécommunications; et

-établir des lignes directrices de qualité de service pour les groupes de circuits individuels et contrôler le rendement véritable, conformément aux écarts admissibles fixés, en tenant compte des fluctuations du trafic et des caractéristiques de chaque groupe de circuits.

15.63L'Agence devrait:

-étudier la possibilité d'obtenir des données sur le trafic plus opportunes et détaillées sur une base de coût-efficacité;

-établir des politiques officielles, procédés et dossiers afin de régir la fourniture des circuits aux groupes de circuits particuliers: et

-améliorer le moment de présentation et l'efficacité des rapports mensuels du trafic. Il y aurait lieu de modifier les rapports et le programme informatique qui les produit, afin d'indiquer les coûts découlant des écarts aux objectifs établis pour la qualité de service ou découlant de changements à ces objectifs.

Commentaires du Ministère

La mise à jour est maintenant faite. Un barème de droits, visant au recouvrement des coûts, a été approuvé et sera en vigueur au cours de l'exercice 1979-1980.

Nous somme d'accord. Au cours de ce nouvel examen, l'Agence examinera également d'autres lignes directrices connexes affectant la qualité globale du service.

Nous sommes d'accord.

Nous sommes d'accord. Une étude a été entrepris à l'Agence afin de déterminer la rentabilité et les coûts-avantages qu'il y aurait à améliorer les rapports du Réseau téléphonique transcanadien et ceux provenant des données générées par l'équipement d'analyse du trafic de l'Agence.

Nous avons affecté les ressources nécessaires à la consignation des politiques, procédés et registres utilisés pour les groupes de circuits.

Nous sommes d'accord.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Un barème de droits, visant au recouvrement entier des coûts, est actuellement en vigueur.

L'Agence a entrepris un examen détaillé des lignes directrices

actuelles de qualité de service et celles-ci seront mises à jour afin de satisfaire les besoins actuels et prévus des utilisateurs. Ce nouvel examen présentement en cours tient compte des besoins actuels et prévus des utilisateurs.

À compter du mois d'août 1978, l'Agence a mis sur pied un système de rapports mensuels de la gestion visant à identifier et à analyser les écarts aux lignes directrices de qualité de service fixées. Le rapport fait également mention des mesures qui ont été prises ou qui seront prises afin de se conformer aux lignes directrices.

Nous sommes d'accord. À la suite des études, de l'équipement supplémentaire d'analyse du trafic a été ajouté aux réseaux unifiés de l'ATG. De plus, les négociations avec les compagnies de téléphone se poursuivent, afin d'obtenir des données plus détaillés sur le trafic.

Les directives de la haute direction concernant la fourniture des circuits ont été mises en application à compter du 1er avril 1979.

La présentation actuelle du rapport mensuel a été examinée et des travaux sont en cours afin d'adopter des mesures permettant d'en améliorer l'efficacité.

Recommandations

15.66L'Agence, avec la collaboration du Conseil du Trésor, des ministères et organismes utilisateurs et des compagnies de téléphone, devrait obtenir plus de renseignements concernant l'utilisation des communications interurbaines commerciales. Elle pourrait alors aider les ministères et les organismes à déterminer l'envergure des appels interurbains commerciaux et les économies qu'ils pourraient réaliser en utilisant ses installations.

15.69L'Agence, avec la collaboration des autres utilisateurs importants, du ministère des Approvisionnements et Services et du Secrétariat du Conseil du Trésor, devrait déterminer les économies que le gouvernement pourrait réaliser au moyen des services Telpak communs. Il faudrait prendre des dispositions pour s'assurer, dans toute la mesure possible, de réaliser des économies.

Commentaires du Ministère

Nous sommes d'accord. Le Ministère est prêt à collaborer avec le Conseil du Trésor et à prendre les mesures nécessaires en vue d'atteindre cet objectif.

Nous sommes d'accord. L'ATG a fait une estimation des économies que l'on pourrait réaliser grâce à la coordination des services Telpak en commun et a pris des dispositions avec le Comité

consultatif des télécommunications qui a crée un groupe de travail interministériel qui déterminera les mesures à prendre.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Le CCT examinera les mesures à prendre en vue d'améliorer l'administration des communications interurbaines en service automatique et présentera un rapport au Conseil du Trésor pour fin d'étude. Afin d'atteindre cet objectif, l'Agence a pris les dispositions voulues avec le Réseau téléphonique transcanadien pour obtenir, tous les six mois, les données concernant les appels commerciaux faits à partir des réseaux unifiés de l'ATG.

Un groupe de travail du CCT a été mis sur pied afin d'étudier cette question et les résultats préliminaires indiquent que des économies importantes peuvent être réalisées dans ce domaine. En raison des obligations contractuelles qui existent actuellement entre le MAS et les sociétés exploitantes, il ne sera pas possible d'assurer les services Telpak communs avant le 1er avril 1980. Les résultats des travaux préliminaires de ce groupe de travail révèlent que le gouvernement pourrait réaliser des économies grâce à cette démarche.

Recommandations

15.71Le Ministère devrait accélérer les négociations avec le Conseil du Trésor en vue d'élargir l'objectif de programme de l'Agence pour qu'il soit fonction du mandat que lui attribue la Loi sur le ministère des Communications. Ces négociations devraient être appuyées d'estimations des avantages que perd le gouvernement par suite des restrictions du mandat actuel.

Examen de la fonction de vérification

15.78Il faudrait créer un Comité de vérification officiel avec un mandat particulier, en vue d'assurer la continuité de la fonction de vérification, de fournir une orientation au groupe de la vérification et de s'assurer que le Ministère prend les mesures appropriées suite aux constatations de la vérification. Le directeur du Groupe de l'évaluation des programmes devrait assister à toutes les réunions du comité de vérification et il faudrait que le Comité fasse le procès-verbal de ses réunions, afin d'avoir un dossier des questions discutées et des décisions prises.

15.80Il faudrait que le mandat du Groupe de l'évaluation des programmes soit clarifié et largement diffusé, afin d'indiquer l'appui qu'accordent les cadres du Ministère à la fonction de vérification.

Commentaires du Ministère

Nous sommes d'accord. En se fondant sur des estimations à jour des avantages que pourrait retirer le gouvernement d'un mandat

élargi pour l'ATG, le Ministère a accéléré les négociations avec le Conseil du Trésor à cette fin.

Recommandation acceptée et adoptée.

Recommandation acceptée et mise en application.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Nous sommes d'accord. En se fondant sur des estimations à jour des avantages que pourrait retirer le gouvernement grâce à un mandat moins restrictif pour remplir ses fonctions de planification et de coordination, le Ministère a amorcé des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Suite à ces discussions, les membres du Secrétariat sont prêts à recommander qu'une ligne directrice détaillée soit publiée à l'intention des ministères leur demandant de présenter un plan annuel des télécommunications que l'ATG pourrait insérer dans le plan d'ensemble du gouvernement.

Le Comité de vérification de la haute direction du Ministère a été mis sur pied conformément à la recommandation. Ce Comité a tenu quelques réunions dans le but d'examiner les rapports de vérification intégrée et les plans opérationnels se rapportant à la vérification interne effectuée par le Groupe de l'évaluation des programmes.

La version modifiée et à jour du mandat ainsi qu'un projet de circulaire du Sous-ministre énonçant la fonction de vérification interne ont été présentés au Comité de vérification de la haute direction du Ministère pour fin d'approbation. Cette question reste en suspens jusqu'à ce que le Contrôleur général apporte plus de précisions quant à l'évaluation des programmes par rapport à la vérification interne.

Recommandations

15.82Le Groupe de l'évaluation des programmes devrait être fonctionnellement indépendant de toutes les opérations qu'il vérifie et devrait relever directement du Sous-ministre.

15.84Le Groupe de l'évaluation des programmes devrait être responsable de la portée et de la qualité de tout travail de vérification exécuté pour le Ministère, ce qui comprend le travail effectué à contrat par le Bureau des servies de vérification.

15.86Les secteurs de la vérification devraient être choisis en fonction des priorités arrêtées dans le plan d'ensemble. Il faudrait alors établir les portées des vérifications en tenant compte, entre autre choses, des secteurs de préoccupation, des avantages possibles, des priorités de la direction et des ressources disponibles. Il faudrait veiller plus particulièrement à ce que l'on accorde une attention suffisante

aux vérifications responsable de la portée, du rendement et de la qualité. Le contrat du BSV indique clairement que le GEP est entièrement responsable, a tous les pouvoirs et est entièrement imputable de toutes les fonctions de vérification du Ministère.

15.88Les feuilles de travail devraient contenir des preuves que les objectifs de la vérification ont été atteints, que l'on a suivi des méthodes et procédés de vérification approuvés et que l'on a respecté les normes de vérification pertinentes.

15.90Les procédés de suivi de la vérification devraient être effectués par des vérificateurs ayant les connaissances, la discipline et les aptitudes nécessaires pour s'acquitter de cette responsabilité.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée et mise en application.

Recommandation acceptée. Le GEP est entièrement responsable de la portée, du rendement et de la qualité. Le contrat du BSV indique clairement que le GÉP est entièrement responsable, a tous les pouvoirs et est entièrement imputable de toutes les fonctions de vérification du Ministère.

Recommandation acceptée et adoptée.

Recommandation acceptée. Nous avons renforcé les procédés existants. Nous respecterons intégralement les normes de vérification du Contrôleur général.

Recommandation acceptée. Les premiers vérificateurs sont toujours responsables du suivi des rapports de vérification.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Cette recommandation a été mise en application en août 1978. Le Directeur du Groupe de l'évaluation des programmes relève du Sous-ministre.

Recommandation mise en application.

Cette recommandation est mise en application de façon continue.

Les vérifications intégrées (financières et opérationnelles) sont effectuées conformément aux normes de vérification fixées par le Contrôleur général. Nous avons renforcé les procédures internes.

Les premiers vérificateurs sont responsables du suivi de tous les rapports de vérification.

Recommandations

Étude des contrats

15.95Les pouvoirs de signer en matière de finances, en ce qui a trait aux demandes de services informatiques, devraient être exerces uniquement par des agents à qui les autorisations voulues ont été déléguées et la section des Services de comptabilité devrait être chargée de veiller à ce qu'il en soit ainsi.

15.98Les propositions de contrats pour les services de traitement électronique des données devraient être approuvées par le Comité de révision des contrats et il faudrait remplir les listes de contrôle exigées en vertu de la politique ministérielle.

15.99La directive ministérielle devrait comporter des instructions sur le traitement des modifications aux contrats.

15.101Il faudrait que toutes les demandes de contrat d'achat auprès d'un fournisseur unique soient justifiées comme il se doit et que ces justifications soient consignées.

Examen des opérations financières

15.105Il faudrait établir des contrôles appropriés sur les immobilisations et les stocks, comme le recommande le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor, afin d'assurer une protection suffisante des biens du Centre de recherches sur les communications.

Commentaires du Ministère

La division des Services de Comptabilité est chargée de voir à ce que toutes les demandes et tous les contrats provenant du Ministère aient été signés par un agent à qui les pouvoirs de signer en matière de finances ont été délégués.

Nous modifions présentement la politique ministérielle concernant l'administration des contrats et elle comprendra dorénavant une section sur le traitement électronique des données qui tiendra compte des observations de vérification.

La directive révisée énoncera les procédés à suivre pour le traitement des modifications aux contrats.

La section de la Gestion du matériel vérifie si les demandes d'approvisionnement auprès d'un fournisseur unique sont justifiées et inscrites comme il convient.

Depuis un an, nous avons élaboré un système de contrôle des immobilisations et des stocks. Nous sommes présentement à introduire les données sur les immobilisations et les stocks dans le système informatique de contrôle des stocks qui permettra un contrôle plus efficace des immobilisations.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Les Services de comptabilité contrôleront et contresigneront les demandes de services informatiques conformément à l'article 25 de la Loi sur l'administration financière avant de passer la commande à la compagnie qui fournit le service.

La Directive D-9 a été modifiée. La nouvelle version, actuellement à l'état de projet, comprendra une section sur le traitement électronique des données.

Les procédures sont énoncées de façon précise dans la directive révisée.

La Section de la gestion du matériel s'assurera que les demandes d'approvisionnement auprès d'un fournisseur unique sont justifiées et inscrites comme il convient et que ces renseignements sont communiqués au MAS.

L'étude sur le contrôle des magasins a été terminée. La mise en oeuvre de ce système dépend de la disponibilité des ressources.

Recommandations

15.107Il faudrait que l'on respecte rigoureusement la directive du Centre concernant les demandes de services de recherches provenant du secteur privé et que l'on obtienne du gouverneur en conseil l'approbation des prix à exiger pour ces services.

15.109Afin de renforcer le contrôle sur les revenus du Ministère, la fonction de perception des recettes de caisse devrait être séparée des autres fonctions connexes. Par contre, dans les cas où une telle séparation n'est pas pratique, le gestionnaire de district devrait effectuer, de façon périodique des sondages au hasard des opérations et les consigner.

15.111Il faudrait préparer des rapports mensuels de présence pour tous les employés.

Commentaires du Ministère

Nous révisons actuellement les exigences touchant l'approbation des demandes de travail, y compris la délégation des pouvoirs. Les procédés officiels seront clarifiés et observés. Nous obtiendrons l'approbation du gouverneur en conseil, le cas échéant, pour les barèmes des droits afin de se conformer aux exigences statutaires.

Le Ministère étudie actuellement la fonction de perception des revenus des droits de licence et des comptes à recevoir. Étant donné que la séparation des fonctions n'est pas pratique dans la plupart des bureaux de district, nous étudierons d'autres méthodes de contrôle effectuer, de façon périodique des sondages interne.

Le système de rapport des dépenses fait l'objet d'une étude

depuis bientôt un an et les nouvelles politiques qui seront promulguées par le Sous-chef permettront une amélioration des contrôles de gestion à cet égard. (Le ministère des Communications, comme les autres ministères de la Fonction publique, compte remplacer les procédés existants par le nouveau sous-système de présences, de congés et de surtemps du Secrétariat du Conseil du Trésor.)

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Le Gouverneur en conseil a approuvé les prix à exiger pour la plupart des services fournis. L'examen nécessaire, préalable à la mise en application de l'autre partie de la recommandation, doit se terminer sous peu.

Les procédures sont consignées dans le Guide d'administration financière du Ministère, la responsabilité étant déléguée au fonctionnaire responsable dans le cas des bureaux de district où la séparation des fonctions n'est pas possible ou pratique.

Le ministère des Communications utilise actuellement le Sous-système de présences, de congés et de surtemps comme le prescrit le Conseil du Trésor afin de contrôler les dossiers de présence, de congés et de surtemps des employés. Le rapport mensuel sur chaque employé est présenté au commis préposé à ce Sous-système afin de tenir à jour les dossiers de tous les employés. À la fin de l'année financière, tous les dossiers des employés sont envoyés au MAS (Division de la collecte des données) et le MAS présente un rapport annuel au Conseil du Trésor.

Recommandations

15.114Afin d'assurer la tenue d'un système de comptes à recevoir exact, économique et de bon rendement, l'Agence devrait prendre les mesures nécessaires pour établir un grand livre auxiliaire des comptes à recevoir entièrement informatisé.

15.117Nous appuyons le plan visant à consigner les systèmes et procédés propres à l'Agence. Lorsque cette consignation sera terminée, il faudra la tenir à jour.

Commentaires du Ministère

À compter du 1er octobre 1978, nous prendrons des dispositions en vue d'abandonner graduellement le système actuel et d'adopter un grand livre auxiliaire des comptes à recevoir entièrement informatisé pour l'exercice 1979-1980.

Nous avons pris des dispositions en vue de consigner les systèmes et procédés financiers propres à l'Agence dans une section du guide d'administration financière du Ministère. La date prévue d'achèvement du guide est le 30 avril 1979. Il peut se produire certains retards au niveau de la partie concernant l'Agence dépendant de la mise au point finale de la politique révisée du

Conseil du Trésor sur les fonds renouvelables.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Le système des comptes à recevoir entièrement informatisé, maintenant à l'état d'exploitation complète, a été mis sur pied le 1er avril 1979.

La date prévue d'achèvement du Guide d'administration financière du Ministère, qui comprendra les politiques et procédures financières propres à l'Agence, a été reportée au 31 décembre 1979. De plus, l'Agence est à élaborer le "Guide de la gestion et de l'exploitation" dans lequel figurera des procédures plus détaillées quant à l'aspect financier des activités de l'ATG. Ces guides seront par la suite tenus à jour.

RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE DE 1978 - MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE

Rapport du Vérificateur de 1978

Recommandations

Organisation et rôle de la fonction financière

16.18Il faudrait examiner les fonctions du directeur général des Finances et de l'Administration, afin d'assurer que ses responsabilités non financières ne nuisent pas outre mesure à son aptitude à remplir ses fonctions de fonctionnaire supérieur des finances du Ministère.

16.20Le fonctionnaire supérieur des finances devrait mettre au point et publier des directives sur les aspects de l'administration et du contrôle financiers qui concernent les employés qui ne s'occupent pas exclusivement de finances.

16.22Le fonctionnaire supérieur des finances devrait désigner des personnes pour continuer à élaborer et à mettre en oeuvre le Système de mesure de la performance des opérations.

Commentaires du Ministère

Cette question préoccupe toujours la gestion du Ministère et sera étudiée à la lumière des priorités fixées pour l'ensemble du Ministère en 1978-1979.

Les politiques précisant les responsabilités fonctionnels du fonctionnaire supérieur des finances ont été approuvées par le Comité de gestion. Les directives seront incorporées au Guide d'administration financière.

Recommandation acceptée. Nous prenons actuellement les démarches pour affecter un agent qui coordonnera les efforts du Ministère dans ce secteur.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Le Ministère a réagi à cette recommandation en transférant la comptabilité de la Direction de l'information du directeur général des Finances et de l'Administration au cabinet du Sous-Ministre. Cette mesure a pris effet le 22 août 1979. En outre, à compter du 15 janvier 1979, la Direction générale de l'examen ministériel relève du cabinet du sous-ministre. D'autres analyses et réorientations des responsabilités du fonctionnaire supérieur des finances du Ministère sont à l'étude; toutefois, les modifications déjà apportées devraient assurer que les responsabilités non financières ne nuisent pas outre mesure à son aptitude à remplir ses fonctions de fonctionnaire supérieur des finances du Ministère.

Des directives appropriées ont été incorporées au Guide d'administration financière. Les nouvelles questions et modifications seront intégrées au Guide au fur et à mesure qu'elles surviendront. Dans le même ordre d'idée, des sessions de renseignement sont tenues régulièrement afin d'informer les fonctionnaires sur les secteurs problèmes et de les renseigner sur les modifications des politiques et des procédures.

Un Coordinateur de la performance et de l'évaluation des programmes a été nommé le 1er novembre 1978; il rend compte au directeur général des Finances et de l'Administration. La politique ministérielle impose aux cadres d'exécution une responsabilité de la plus haute importance concernant la mesure de la performance et l'évaluation des programmes et le coordinateur doit fournir à ces gestionnaires, des conseils et de l'aide pratiques afin de coordonner les efforts du Ministère en vue de l'établissement par ce dernier, d'un plan triennal qui fera état des priorités et des besoins du Ministère et des exigences du Conseil du Trésor.

Recommandations

Direction de la machinerie - Contrôles de la gestion

16.35Le Ministère devrait viser à faire des évaluations quantitatives de tous les programmes qui touchent l'ensemble du ministère. La Direction de la machinerie devrait s'efforcer d'intensifier l'application et l'usage de l'activité et de contrôler les stratégies de secteur ainsi que l'aide sous forme de conseils et services qu'elle fournit au secteur de la machinerie.

16.38La Direction de la machinerie devrait étudier les conséquences de renseignements incomplets et inexacts dans sa banque de données sur la capacité de fabrication de machines au Canada, établir des normes appropriées d'intégralité et d'exactitude et prendre les mesures nécessaires pour respecter ces normes.

Commentaires du Ministère

Suite à la vérification de 1976-1977, nous avons modifié ou supprimé les programmes qui touchent l'ensemble du ministère en fonction des commentaires du Vérificateur général. Le nouveau programme à l'échelle du Ministère est le Programme de développement des entreprises. La tâche d'effectuer une évaluation quantitative de ce programme a été attribuée aux directions chargées de la gestion et de l'évaluation du Programme du développement des entreprises. La surveillance et l'évaluation des "stratégies sectorielles" (profils sectoriels et plans d'action) seront la responsabilité des cadres d'organisation respectifs, qui les mettront en oeuvre. Une fois approuvés par le Cabinet, on effectuera la surveillance des profils de secteur et des plans d'action, actuellement en cours d'élaboration.

Au cours des dix années depuis le lancement de ce programme, rien n'indique que des renseignements possiblement inexacts ou incomplets de la banque de données aient eu des répercussions graves sur les importateurs ou les fabricants. (Les demandes présentées à nouveau représentent moins de 1% de l'ensemble des demandes.)

Des experts-conseils de l'extérieur effectuent présentement une étude sur les procédés administratifs relatifs à ce programme de remise des droits. Cette étude indiquera plus clairement s'il faudra raffermir les normes actuelles d'intégralité et d'exactitude, afin de tenir compte de l'évolution dynamique de la capacité de fabrication de machines au Canada.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Une étude de faisabilité portant sur la mesure de la performance des directions du secteur industriel (y compris la Direction de la machinerie) est actuellement en cours; cette étude fait partie de l'activité ministérielle dans le domaine de la performance et de l'évaluation des programmes dans ce secteur, visera les questions soulevées.

Des experts-conseils de l'extérieur ont récemment terminé une étude portant sur les procédés administratifs relatifs à ce programme. Les résultats de cette étude sont actuellement incorporés à un nouveau système de traitement des données; cela favorisera l'amélioration des normes actuelles d'intégralité et d'exactitude afin de tenir compte de l'évolution dynamique de la capacité de fabrication de machines au Canada.

Recommandations

16.40Les procédés suivants devraient être adoptés temporairement afin de déterminer leurs avantages du point de vue économique:

-signaler le nombre de demandes présentées à nouveau et en analyser les causes; et

-signaler le nombre de plaintes et de demandes de renseignements que les réclamants présentent au sujet de leurs demandes et les répartir en catégories selon leurs causes.

Vérification interne

16.47Le chef de la vérification interne devrait relever directement du sous-chef.

16.51Le comité de vérification devrait se réunir le plus tôt possible afin de mettre par écrit son mandat et de réviser, examiner de façon critique et approuver le plan de vérification interne de 1978-1979.

Commentaires du Ministère

Selon la marche à suivre officielle de ce programme, toute nouvelle présentation est examinée individuellement par le conseil consultatif en machinerie et équipement afin d'en connaître les causes et les répercussions. De la même façon, les plaintes et les demandes de renseignements sont contrôlées de façon permanente par le secrétariat du conseil. Toutefois nous n'avons rédigé aucun rapport officiel sur ces aspects du programme puisqu'aucun problème ne s'est présenté à cet égard. Néanmoins, la direction mettra en oeuvre, de façon temporaire, un système d'information comme il a été proposé.

Nous étudierons cette recommandation puisque l'indépendance de la fonction de vérification est naturellement une préoccupation permanente du Ministère. Toutefois, le besoin d'un lien hiérarchique direct avec le sous-ministre doit être pris en considération dans le contexte de l'organisation globale du Ministère.

Recommandation acceptée. Le comité de vérification s'est réuni en juillet 1978.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Suite à la recommandation, la direction a établi un système permanent de rapport du nombre et des causes des plaintes et des demandes. L'analyse révèle que plus de 85% des demandes reçues concernent des renseignements d'ordre général sur le programme et l'état des demandes à l'étude.

La Direction générale de l'examen ministériel, qui est chargée de la vérification interne, relève directement du Sous-ministre depuis le 15 janvier 1979.

Le 27 juillet 1978, le Comité ministériel, qui est chargée de la vérification interne relève directement du Sous-ministre depuis

le 15 janvier 1979.

Recommandations

16.54Afin de mettre au point un plan de vérification interne, il faudrait établir un modèle du Ministère et des organismes connexes, indiquant tous les programmes et activités pouvant faire l'objet d'une vérification. Au moins une fois par année, le modèle devrait être mis à jour.

16.57La Direction générale de l'Examen ministériel devrait mettre au point une politique selon laquelle elle établit clairement les critères devant servir au choix des domaines possibles de vérification et au choix de la date de mise en oeuvre et de l'ampleur du travail à effectuer.

16.59Pour chaque tâche du plan de vérification, une note de service devrait exposer en détail les domaines et les questions à traiter et prévoir le temps nécessaire pour chaque fonction de vérification.

16.61La Direction de la vérification devrait structurer ses procédés, programmes et méthodes et établir un manuel de vérification interne intégrée.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Nous prenons des mesures afin de mettre en oeuvre cette recommandation.

Recommandation acceptée. Nous prenons des mesures afin de mettre en oeuvre cette recommandation.

Recommandation acceptée. Nous prenons des mesures afin de mettre en oeuvre cette recommandation.

Recommandation acceptée. La préparation d'un manuel de vérification interne intégrée est actuellement en cours. Étant donné la nouveauté relative de la Direction générale de l'examen ministériel et de la fonction de vérification interne du ministère de l'Industrie et du Commerce, il a été décidé de ne pas établir la version finale du manuel avant de donner l'occasion à cette fonction de faire ses preuves sur le plan du fonctionnement. Nous prévoyons maintenant que l'élaboration du manuel de vérification sera terminée d'ici le printemps 1979.

Commentaires du Ministère au 3l août 1979

Un plan décrivant tous les centres de responsabilité, tous les programmes et toutes les activités dans le domaine de la vérification a été établi et inclus dans le Régime ministériel de vérification interne. Le plan fait l'objet d'une mise à jour annuelle en vue du précédé d'élaboration du programme de vérification.

La Direction générale de l'Examen ministériel a établi, par écrit, les critères devant servir au choix des domaines de vérification. Ces critères seront incorporés dans le Guide de vérification.

Ce système est au stade de la planification. La Direction générale de l'examen ministériel est à mettre au point un régime de planification qui fournira des renseignements à l'appui de chaque affectation au cours de l'année courante sur le plan de vérification. L'élaboration du système sera parachevée au début de l'année financière 1980-81 et celui-ci sera appliqué sur-le-champ.

Un plan visant l'élaboration d'un manuel de vérification intégrée a été terminée. Un manuel partiel, pour utilisation interne, sera publié vers le 30 septembre. On prévoit que le manuel complet sera disponible le 31 juillet 1980.

Recommandations

Contrôle budgétaire

16.69Il faudrait communiquer par écrit les lignes directrices et les priorités établies par les fonctionnaires supérieurs et tenir des discussions à chaque étape du processus de préparation du budget, afin d'en assurer une interprétation uniforme.

16.71Le Ministère devrait élaborer un plan à long terme (par exemple, cinq ans) qui préciserait les objectifs à moyen terme et les questions à régler et permettrait la surveillance des progrès en vue d'atteindre des objectifs à plus longue échéance.

16.73Les cadres supérieurs devraient raffermir l'engagement du Ministère envers le système de programmes de travail comme élément essentiel du système de contrôle budgétaire, en insistant pour que les programmes de travail soient élaborés de façon à atteindre le but du système.

16.75Des comités d'examen critique devraient être constitués sous l'autorité de chaque sous-ministre adjoint afin de réviser les programmes de travail en détail. Les agents financiers affectés aux programmes devraient faire partie de ces comités.

16.77Les budgets de fonctionnement devraient être répartis par mois ou par trimestres, afin de pouvoir comparer les résultats réels et prévus et de déceler immédiatement tout changement dans l'évolution des dépenses.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ces mesures seront mises en oeuvre au cours du processus d'élaboration des programmes de travail.

Bien que cette exigence ne soit pas prévue dans les lignes directrices établies par le Conseil du Trésor, elle sera étudiée attentivement au cours de 1978-1979.

Recommandation acceptée. Cette mesure sera mise en oeuvre au cours de 1978-1979.

La possibilité de mettre sur pied des comités d'examen critique distincts et la question de leur composition seront étudiées au cours de 1978-1979.

Cette recommandation sera étudiée attentivement.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

En janvier 1979, le Comité de gestion a établi des priorités ministérielles qui ont été incorporées aux programmes de travail. D'autres orientations seront effectuées dans le processus de préparation du budget de 1980-1981.

On a décidé d'instaurer un Groupe de planification des systèmes collectifs, comptable au Sous-ministre ainsi qu'un groupe de travail chargé de préciser les éléments de cette unité.

On a approuvé des modifications organisationnelles au sein de la Direction des services financiers du Ministère afin d'instituer le Groupe de l'analyse des programmes de travail. Ce groupe n'a pas encore été doté; toutefois, l'une de ses principales fonctions sera de l'ensemble du procédé de travail.

La viabilité des comités d'examen critique des Sous-ministres a été analysée lors de la dernière revue des programmes de travail. La politique ministérielle de ces comités sera formulée antérieurement au processus d'analyse des programmes de 1980-1981.

Les budgets de fonctionnement répartis dans le temps n'ont pas encore été institués au sein du Ministère. La faisabilité de tels budgets est toutefois examinée en même temps que l'examen du processus d'établissement du Budget des dépenses.

Recommandations

16.79Les gestionnaires des centres de responsabilité devraient être tenus de présenter au moins une fois par année un rapport sur les résultats de chacun des travaux effectués dans le cadre de leurs programmes de travail et d'expliquer les écarts entre les résultats réels et prévus. Les sous-ministres adjoints seraient pourvus d'un moyen d'une grande utilité avec les versions résumées de ces rapports pour renseigner le sous-ministre.

16.81Les vérificateurs internes devraient établir un processus d'examen pour veiller à ce que les directions dépensent leurs

ressources aux fins prévues au moment de l'approbation du budget.

Préparation de rapports financiers

16.86Afin d'assurer que tes programmes de travail représentent un mécanisme de contrôle efficace, il faudrait déterminer et signaler les coûts réels de la même façon que sont préparés les programmes de travail.

16.88Il faudrait signaler les extrants réels des programmes en regard des extrants prévus afin de déterminer si l'on atteint les objectifs et de faciliter la prise de mesures correctives.

16.90Il faudrait élaborer un système d'analyse des écarts suivant lequel les gestionnaires seraient tenus d'expliquer les écarts importants des coûts et des extrants réels par rapport au budget.

Commentaires du Ministère

À notre avis, l'examen semestriel produit des rapports plus efficaces puisqu'il permet d'apporter des modifications et de faire des ajustements. À l'avenir, il est possible que des rapports soient présentés tous les trimestres.

Ce processus a été mis en oeuvre et sert de fondement aux vérifications des diverses activités des directions.

Les coûts seront déterminés par des niveaux pratiques de programmes de travail.

Recommandation acceptée. Des rapports réguliers sur les extrants seront établis en 1978-1979.

Recommandation acceptée. Des méthodes d'analyse des écarts seront mises au point au cours de 1978-1979.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

L'examen semestriel de 1979 est en cours. On étudie la possibilité de soumettre un rapport de fin d'année de même nature.

Ce processus a été amorcé et il est le fondement des vérifications intégrées incluses dans le plan de vérification interne.

Cette recommandation est acceptée et elle fera partie de l'examen général du programme de travail de préparation du budget en vue de déterminer les coûts aux niveaux pratiques des programmes.

Cette recommandation rejoint un certain nombre d'autres recommandations visant à relever la valeur du processus du programme de travail, on l'abordera au cours de l'examen de ce processus qui doit être parachevé cette année.

Dans l'examen semestriel, les gestionnaires font rapport de l'analyse des écarts et des décisions sont prises afin que des mesures correctives soient adoptées alors; les faits saillants de l'examen semestriel font l'objet de considérations lors de l'établissement des budgets des années subséquentes.

Recommandations

16.92Une formation à l'utilisation et à l'interprétation des rapports financiers devrait constituer un élément essentiel de l'orientation des nouveaux gestionnaires et des cours de perfectionnement des gestionnaires en place.

16.95Il faudrait continuer à prendre des mesures pour améliorer le système centralisé de comptabilisation des engagements. Lorsque le système sera opérationnel, la tenue de registres sur les engagements par les directions devrait être fortement déconseillée par les cadres supérieurs.

Traitement électronique des données

16.100Le Ministère devrait mettre sur pied un comité directeur supérieur chargé du traitement électronique des données afin d'approuver les plans annuels et à long terme et de déterminer et d'établir les priorités dans le cadre des activités d'informatique du Ministère.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

La phase de mise en oeuvre d'un tel système achève. Une fois qu'il sera implanté et jugé entièrement satisfaisant, les autres systèmes seront abandonnés.

Cette recommandation sera étudiée plus attentivement à mesure que les responsabilités et l'organisation relatives aux systèmes et au traitement des données se développeront au cours de 1978-1979. Pour le moment, bien qu'il n'existe pas officiellement de comité directeur chargé du traitement électronique des données, le directeur général des Finances et de l'Administration s'occupe de l'examen préliminaire. Les projets de traitement électronique des données (TÉD) d'importance sont soumis à l'approbation du Comité de gestion du Ministère.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Les renseignements concernant l'utilisation des rapports financiers figurent dans le Manuel financier. Des cours de formation des utilisateurs sont donnés au besoin. Ainsi, un cours d'une journée a récemment été donné à tous les agents d'administration pour les familiariser avec l'utilisation du nouveau Système de rapports d'ordinateur de gestion financière.

Le système centralisé de comptabilisation des engagements a été mis en oeuvre et il fait partie du nouveau Système informatisé de rapports de gestion financière. Des rapports hebdomadaires et mensuels sont dressés et les utilisateurs ont été renseignés sur l'usage et l'interprétation des rapports. En temps et lieu, d'autres systèmes sont abandonnés.

En juillet 1979, le Ministère a fait part de sa Politique des systèmes collectifs. Dans le cadre de cette politique, il a fondé le Comité de coordination des systèmes. Présidé par le directeur de la Direction des systèmes collectifs, ce Comité comprend des représentants de tous les éléments de service du Ministère et il est chargé d'examiner le Plan annuel des systèmes et de faire des recommandations au Comité de gestion. Les responsabilités et l'organisation relatives aux systèmes et au traitement des données sont actuellement réorientées pour cadrer avec la politique de la Direction des systèmes collectifs.

Recommandations

16.102Les fonctionnaires supérieurs du Ministère devraient informer le ministère des Approvisionnements et Services qu'aucune cote de sécurité n'a été attribuée aux bureaux de service chargés du traitement de ses données et qu'il faudrait en obtenir une le plus tôt possible, afin d'assurer le caractère confidentiel de l'information.

16.104Il faudrait structurer, mettre en oeuvre et appliquer des procédés officiels pour le stockage extérieur. Ces procédés devraient englober tous les éléments critiques des fichiers assimilables par une machine, des instructions et des normes, toute autre consignation critique.

16.106Le Ministère devrait élaborer un plan de secours pour le matériel informatique qui engloberait les installations, l'équipement, les fichiers et la consignation informatiques.

Commentaires du Ministère

Cette mesure a été prise. La G.R.C. a effectué une vérification et une inspection officielles du centre des données de l'industriel Life Technical lnc. (I.S.T.) du 28 février au 2 mars 1978. Dans un rapport verbal présenté le 2 mars, aucune difficulté n'a été signalée.

Recommandation acceptée. Un service d'emmagasinage sécuritaire à l'extérieur du Ministère est disponible pour les fichiers sur bandes et sur disques nécessitant un meilleur contrôle sécuritaire et une plus grande protection contre le feu, le vol ou l'accès non autorisé.

Recommandation acceptée. L'I.S.T. réserve les services de la Canadian Data Protection, organisation qui a fait l'objet d'un

contrôle sécuritaire. Toutes nos bibliothèques de programmes exécutables ont été reproduites périodiquement sur bandes et stockées dans les installations extérieures de l'I.S.T. L'I.S.T. a pris des arrangements permanents avec le Centre des données d'IBM Canada Limitée à Montréal, afin de pouvoir faire appel à leurs installations d'informatique en cas de catastrophe. Conformément aux plans de la division des systèmes de gestion (D.S.G.), les plans de secours seront formulés dans le nouveau manuel des normes et des lignes directrices de la D.S.G.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Travail terminé.

Travail terminé. Un service d'emmagasinage sécuritaire à l'extérieur du Ministère est utilisé pour les fichiers sur bandes et sur disques nécessitant un meilleur contrôle sécuritaire et une plus grande protection contre le feu, le vol ou l'accès non autorisé. Des arrangements ont été pris avec les Archives publiques pour l'emmagasinage, à compter d'octobre 1979, de la documentation imprimée.

Des plans de secours ont été formulés et sont incorporés dans le Système ministériel de gestion et de directives d'ordinateur; ils seront terminés vers la fin d'octobre 1979. En février 1980, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) mènera une vérification sécuritaire officielle.

Recommandations

16.108Il faudrait réaliser des projets en vue de mettre à jour la consignation sur les systèmes et les manuels de procédés existants.

16.110Un bibliothécaire devrait être chargé de tous les programmes et de toute la consignation sur les systèmes et programmes.

16.112Afin de fournir un contrôle interne plus efficace, la responsabilité de certaines fonctions étroitement liées de la division des systèmes de gestion devrait être bien partagée, surtout dans le domaine des systèmes financiers.

Commentaires du Ministère

Les normes et lignes directrices de la D.S.G. ont été reformulées et seront mises en oeuvre en 1978. Elles seront appliquées par le Service de gestion des projets, mais cette fonction incombera au groupe de contrôle de la qualité lorsque celui-ci sera constitué, plus tard cette année.

Toutes les bibliothèques de programmes en exploitation sont contrôlées par le groupe de services techniques de la D.S.G. Avant d'intégrer les bibliothèques de programmes à l'essai aux

bibliothèques de programmes en exploitation, le groupe des services techniques effectue un examen détaillé de toute la documentation et celle-ci doit être conforme aux normes établies. Cette dernière fonction sera assumée par le groupe de contrôle de la qualité, qui sera constitué au sein de la D.S.G. au moment de la réorganisation et du remaniement des fonctions plus tard cette année.

Le poste d'administrateur de la base des données a été créé et le groupe de contrôle de la qualité sera constitué plus tard cette année. Les autres rôles énumérés existent déjà et seront distingués plus clairement suite à la réorganisation de la D.S.G. mentionnée antérieurement.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Travail terminé. Le nouveau Système de gestion et de directives d'ordinateur qui comprend les lignes directrices du Conseil du Trésor sur la méthodologie et la documentation de l'élaboration des systèmes a été mis en vigueur en juin 1978. Le Groupe du contrôle de la qualité a alors été créé et il vérifie la conformité à ces normes. Tous les systèmes actuels sont examinés annuellement afin de savoir s'ils sont toujours efficaces et, au même moment, la documentation est mise à jour s'il y a lieu. Un effort considérable a été tenté au cours de la dernière année financière afin d'améliorer les systèmes, les procédures et la documentation opérationnels actuels. Il s'agit d'une activité permanente.

Travail terminé. Un Centre de documentation restreint a été établi et le préposé à la documentation est chargé du contrôle de toute la documentation.

Un nouvel organisme a été créé suite à la formation de la Direction des systèmes collectifs; ce nouvel organisme s'occupe des activités qui ont été délimitées. Tous les exposés de fonctions ont été examinés et mis à jour. Après la reclassification et la dotation, une organisation sera en place afin d'assurer un contrôle interne et une responsabilité fonctionnelle plus efficaces.

Recommandations

16.114Il faudrait mettre en vigueur et se conformer aux procédés exposés dans le guide d'administration du Ministère portant sur la participation des groupes d'utilisateurs du traitement électronique des données.

Subventions et contributions

16.121Jusqu'à ce que des analystes financiers bien formés soient sur place dans chaque bureau régional, le groupe chargé de l'analyse des programmes devrait surveiller les analyses financières de chaque bureau régional.

16.126Les agents supérieurs du Ministère devraient veiller à ce que les recouvrements possibles dans le cadre du programme P.A.I.T.I. soient analysés, que les questions de politiques soient résolues et que les négociations avec toutes les entreprises subventionnées soient terminées le plus tôt possible.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Tous les nouveaux projets T.E.D. devront respecter de façon stricte la marche à suivre établie selon laquelle les utilisateurs donnent leur approbation à la fin de chaque phase du plan d'élaboration du système.

Des méthodes ont été mises au point pour la surveillance et l'examen des présentations par la Direction du développement des entreprises. Nous effectuons présentement un examen des méthodes de surveillance et de vérification. Ces méthodes seront modifiées au besoin.

Recommandation acceptée. Les travaux se poursuivent.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Travail terminé. La nouvelle politique sur la formation de la Direction des systèmes collectifs a été incluse dans le Guide d'administration. Tous les nouveaux projets T.E.D. respectent de façon stricte la marche à suivre établie selon laquelle les utilisateurs donnent leur approbation à la fin de chaque phase du plan d'élaboration du système.

Les Commissions régionales d'expansion des entreprises peuvent approuver des projets comportant une aide de $200,000 ou moins. La Direction de l'analyse des sociétés analyse et surveille, au palier central, tous les autres projets. Le ministère continue, au besoin, de doter les bureaux régionaux en analystes financiers. Les méthodes de surveillance et de vérification font encore l'objet d'un examen.

Ces recommandations sont mises en oeuvre. Les projets terminés sous réserve ont été approuvés en vue de leur plein parachèvement; les autres projets ont été divisés en deux groupes: les projets réussis et les projets non réussis; on recommandera la cessation des projets non réussis. On est en voie d'élaborer une proposition de politique concernant le sort des projets réussis.

Recommandations

16.130Tous les projets enregistrés au compte de passif pour les retenues devraient être examinés et des rapports appropriés fournis aux fonctionnaires supérieurs.

16.132Il faudrait établir des critères appropriés pour choisir et

déterminer le moment de la vérification des contributions dans le cadre de ce programme.

16.135Le Ministère devrait discuter avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et avec Bureau du Contrôleur général du moyen d'améliorer la présentation des opérations financières du programme d'assurance-prêt dans le Budget et les Comptes publics.

16.142Il faudrait rédiger un protocole d'entente qui décrirait en détailles les responsabilités, les fonctions, les pouvoirs et les méthodes de fonctionnement de toutes les parties impliquées à la gestion des subventions et des contributions dans le cadre du Programme des céréales et des graines oléagineuses, en soulignant de façon spéciale tous les aspects de la gestion et du contrôle financiers.

Commentaires du Ministère

Nous examinons les projets inscrits au compte de passif pour les retenues et en assurons le suivi. Nous avons pris les dispositions en vue de produire des rapports sur les retenues pour faciliter les mesures de suivi et permettre de voir clairement les mesures de suivi qui ont été prises.

Nous vérifions tous les projets lorsqu'ils sont terminés et examinons les systèmes et les livres de la société lorsqu'il s'agit de projets importants. Des critères seront établis afin de déterminer les projets qui devront faire l'objet d'examens d'étape.

Nous étudierons d'autres façons de faire les rapports.

Nous élaborons actuellement ce protocole d'entente.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Cette recommandation a été appliquée. Ce compte a diminué de 50% depuis janvier 1978.

Une étude est actuellement en cours afin d'établir des critères permettant de déterminer les projets qui devront faire l'objet d'examens d'étape.

Le Ministère respecte les modalités de la Réglementation des Estimés budgétaires et des Comptes publics visant la divulgation de l'assurance-prêt. Cette question sera probablement considérée lors de l'étude du gouvernement sur la mise en oeuvre du rapport Lambert.

La délégation de pouvoir à l'égard du Programme des céréales et des graines oléagineuses s'applique de concert avec toutes les délégations de pouvoir au Ministère. Des négociations en vue d'une réorientation plus poussée des méthodes à suivre, s'il y a lieu, ont été entamées et, avec l'accord de toutes les parties,

on apportera les modifications nécessaires aux procédés. Les autres programmes seront traités de la même façon.

Recommandations

16.144Le Ministère devrait étudier à nouveau la nature de ses liens avec les diverses commissions provinciales du blé et mettre sur pied un système approprié pour vérifier les chiffres rapportés.

16.146Le Ministère devrait demander à la Commission canadienne du blé de faire une comptabilisation annuelle des contributions et de leur utilisation et de soumettre ce travail à l'examen des vérificateurs externes de la Commission canadienne du blé. Les vérificateurs devraient présenter un rapport officiel sur les résultats de leur vérification au sous-ministre de l'Industrie et du Commerce.

16.148Compte tenu de l'importance des subventions et des contributions versées dans le cadre de ce programme et de la confiance accordée aux systèmes actuels de contrôle financier des commissions, le Ministère devrait effectuer des vérifications régulières tant au niveau des minotiers que des commissions. Ces vérifications pourraient être organisés de façon à favoriser la participation des vérificateurs internes ou externes des commissions du blé respectives.

Commentaires du Ministère

Cette mesure sera prise à la suite de l'élaboration du protocole d'entente.

Cette demande sera portée à l'attention du président de la Commission canadienne du blé.

Les paiements en vertu de la Loi sur le double prix du blé se font comme suit:

1.La Commission canadienne du blé -

-Chaque demande est attestée par des vérificateurs externes.

2.L'Ontario Wheat Producers Marketing Board -

-Les demandes reçues peuvent faire l'objet d'ajustements suite à l'examen annuel qu'effectuent des vérificateurs externes;

-La dernière vérification a été effectuée par la Direction des services financiers en février 1977.

3.Les producteurs du Québec et la Nova Scotia Wheat Marketing Board -

-Les sommes réclamées par les producteurs sont comparées à

celles signalées par les agents et celles-ci sont comparées aux sommes signalées par les minotiers.

-En 1976 la Direction des services financiers a fait une vérification des producteurs du Québec.

Le Ministère étudiera attentivement les besoins de vérifications supplémentaires et prévoira des mesures à cette fin dans le plan de vérification, lorsque nécessaire.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Le programme concernant les relations avec les Commissions provinciales du blé, que vise cette recommandation, a été abandonné. Le Ministère ne traite maintenant de programmes qu'avec la Commission canadienne du blé.

Cette demande a été portée à l'attention du président de la Commission canadienne du blé. Pour l'instant, la vérification des paiements versés dans le cadre du Programme en question est faite par les vérificateurs des compagnies en cause.

Une vérification du Programme dont il est question a été faite par les vérificateurs du Ministère, en 1979. Ainsi que le notait le rapport de 1978, des vérifications ont aussi été faites chez d'autres commissions provinciales. Ce programme a maintenant été annulé.

Recommandations

16.153Il faudrait normaliser les méthodes de vérification afin de s'assurer que l'examen financier de toutes les demandes présentées par les constructeurs de navires soit complet et uniforme.

16.155Le sous-ministre adjoint chargé du Programme d'aide à l'industrie de la construction navale devrait signer tous les engagements financiers importants.

Direction des projets de promotion - Revenus de droits de participation

16.158 Le Ministère devrait immédiatement rédiger une présentation au Conseil du Trésor en vue d'obtenir l'autorisation de continuer à exiger des droits des participants aux expositions commerciales.

Commentaires du Ministère

Des méthodes d'examen seront établies d'ici le 1er septembre 1978.

Sauf quelques rares exceptions, tous les engagements dans le cadre de ce programme sont "élevés". Étant donné la nature du

programme, nous estimons que la délégation du pouvoir au niveau de directeur est appropriée.

La somme recueillie n'est pas considérée comme un droit de participation, mais plutôt comme le remboursement d'une partie des coûts de l'exposition. Toutefois, le Ministère est à élaborer une présentation au Conseil du Trésor afin d'éclaircir cette question.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Des méthodes normales d'examen ont été établies au Ministère en août 1978.

Le directeur général de la direction appropriée signe les engagements.

Les méthodes ont été modifiées. Un dépôt est maintenant requis des participants à la foire et il est porté à un Compte de dépôt et de fiducie; les deux parties signent un accord qui stipule que le dépôt sera remboursé si les modalités de l'accord sont respectées. Si les dispositions ne sont pas satisfaites, le dépôt ou une partie de celui-ci est versé au Fonds du revenu consolidé.

Recommandations

16.162Le Ministère devrait immédiatement rédiger une présentation au Conseil du Trésor, afin de clarifier et d'obtenir la ratification de ses méthodes courantes d'utiliser les droits de participation pour rembourser une partie des frais de déplacement des sociétés prenant part aux expositions commerciales.

Commentaires du Ministère

Nous rédigerons une Présentation au Conseil du Trésor.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

La méthode mentionnée dans les recommandations a été abolie et il n'y a donc plus lieu d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor.

RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE DE 1978 - MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Rapport du Vérificateur général de 1978

Recommandations

Rôle de la fonction financière

17.41Le rôle de la fonction financière devrait être clarifié et assurer la mise en oeuvre des politiques nouvellement établies

étroitement surveillé pour que:

-celles-ci soient convenablement interprétées et mises en pratique;

-le sous-ministre adjoint à l'Administration soit en mesure de s'acquitter efficacement des fonctions d'agent supérieur des finances; et

-les responsabilités, les organisations et le personnel du directeur général de l'Administration financière et du directeur de la Vérification interne appuient pleinement les responsabilités du sous-ministre adjoint à l'Administration et lui permettent de fournir des conseils et objectifs complets sur la gestion des ressources du Ministère.

17.42L'opportunité des dispositions hiérarchiques actuelles devrait être soumise à une étude complète après une période appropriée d'essai.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Les projets de déclarations de principes sur l'organisation de la fonction de gestion financière, une fois approuvés par le Comité exécutif, constitueront une base claire et reconnue dont pourront s'inspirer le sous-ministre adjoint à la Direction générale de l'Administration ainsi que ses principaux administrateurs pour travailler efficacement.

Recommandation acceptée.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Les déclarations de principe sur l'organisation de la fonction d'administration financière, relativement aux rôles et aux relations de gestion de ses directions générales et de ses services régionaux et généraux, ont été approuvées par le Comité exécutif et promulguées en juin 1979. Une déclaration de principe sur le rôle de la Direction de la vérification comptable interne a été révisée et promulguée en avril 1979.

On prévoit d'évaluer ces exposés de principe d'ici deux ans environ.

Recommandations

17.47On devrait mettre au point un plan d'ensemble pour identifier les besoins, établir les priorités et faire des améliorations aux systèmes de gestion et de contrôle financiers et de mesures du rendement.

17.50Dans la mesure où cela pourrait faciliter la compréhension et l'acceptation du rôle de la fonction financière à travers le

Ministère, on devrait étudier la possibilité de réviser les titres des postes des fonctionnaires supérieurs des finances; nous suggérons les titres de contrôleur du Ministère et contrôleur de la direction.

Vérification interne

17.65La Direction de la vérification interne devrait poursuivre ses efforts pour faire en sorte:

-que toutes les années-hommes autorisées soient utilisées; et

-qu'elle acquière le potentiel approprié pour la vérification informatique.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Une évaluation de l'exactitude des titres d'administrateur financier principal au niveau du Ministère et à celui de la direction générale, sera intégrée à l'étude mentionnée en 17.42.

La Direction exécute le plan de dotation en personnel qu'elle a mis au point, lequel assurera, comme dans le passé, et l'année courante, l'utilisation de toutes les années-hommes autorisées.

Dans le cadre du plan de dotation en personnel, on a amélioré les services de vérification des activités d'informatique, et prévu des séances spéciales de vérification, d'orientation et de formation.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Les responsables du Ministère sont en train de mettre sur pied un plan exhaustif visant à améliorer les pratiques de gestion, tant au niveau des directions générales qu'à celui de l'ensemble des services, relativement à tous les aspects de la planification, du contrôle, de la gestion, de l'évaluation et de la vérification. Ce plan, qui devrait être prêt avant octobre 1979, englobera cette recommandation ainsi que les autres recommandations applicables du Vérificateur général.

Le sujet sera traité dans le cadre de l'évaluation donnant suite au paragraphe 17.42.

Le plan de dotation en personnel de la Direction garantit la réalisation des deux objectifs:

a)les années-personnes sont pleinement utilisées, comme cela a été le cas au cours des deux derniers exercices financiers; et

b)le potentiel informatique de la Direction a été enrichi grâce à l'embauchage de deux personnes spécialisées dans ce domaine.

Recommandations

17.67La Direction devrait étudier de nouveau et modifier ses plans de vérification des systèmes de versement des prestations:

-pour faire en sorte qu'elle ait une compréhension générale des systèmes de versement avant que tout aspect du travail sur le terrain soit donné à contrat au Bureau des services de vérification ou à d'autres;

-pour veiller à ce qu'elle participe de façon appropriée aux modifications des systèmes; et

-pour exposer en détail la nature et la portée de l'étendue du programme nécessaire pour assurer que les éléments clés de tous les systèmes soient vérifiés chaque année.

17.70La Direction devrait évaluer régulièrement toutes les activités de vérification relevant du contrôle direct des fonctionnaires de programme, y compris le travail de tous les groupes de vérification à contrat s'occupant de la vérification et du contrôle des contributions.

Commentaires du Ministère

La Direction a modifié ses plans et se propose d'étudier à fond les systèmes de versement de prestations avant de procéder à une impartition. En fait, on se conforme à cette règle pour les travaux de vérification exécutés cette année à la Direction générale des programmes de sécurité du revenu dans la Région de l'Alberta.

L'énoncé révisé du mandat de la direction prévoit la participation à la conception et à la modification des systèmes.

La détermination de la nature et de l'étendue des travaux nécessaires fait partie intégrante du plan d'action visant à l'établissement et le développement de la capacité de vérification informatique au sein de la direction.

Avant de signer un contrat avec un organisme de l'extérieur, les responsables d'un programme en remettent un exemplaire à la direction. Dans le cadre des activités normales de vérification, la direction vérifie l'exactitude des travaux de vérification exécutés pour le compte des agents de programme. Des lignes directrices sont également mises au point pour aider les agents de programme dans l'établissement d'un cadre et de normes convenables applicables aux travaux de vérification à contrat.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Le nouvel énoncé du mandat de la Direction, en vigueur depuis le 1er avril 1979, prévoit la participation à la conception et à la

modification des systèmes. Les plans de la Direction ont été modifiés et des vérifications des systèmes de versement ont été effectuées dans les régions de l'Alberta et de l'Atlantique qui relèvent de la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu. La méthode globale mise au point par la Direction comprend tout ce qui est essentiel pour garantir que les éléments clés des systèmes sont vérifiés annuellement.

La mesure relative à cette recommandation est jugée terminée.

La Direction continue d'étudier tous les marchés de vérification que concluent les responsables des programmes avec les organismes de vérification, y compris les groupes chargés de la vérification et du contrôle des contributions, et elle offre aide et conseils dans ces domaines. L'étude de la qualité du travail exécuté fait partie de la vérification des programmes de la Direction.

La mesure relative à cette recommandation est jugée terminée.

Recommandations

17.71La Direction devrait communiquer avec les vérificateurs législatifs, les ministères se fiant sur leur travail.

17.73La Direction de la vérification interne devrait mettre à jour son manuel et ses procédés en insistant sur le besoin de renforcer et de maintenir une preuve documentaire de la surveillance et de l'examen des dossiers et afin d'éliminer davantage les risques d'oublier des phases importantes de la vérification ou des remarques pertinentes.

Dispositions financières du Régime de pensions du Canada

17.83Les contrôles de mise en oeuvre et de la mise à jour des systèmes et des fichiers mécanographiques devraient être améliorés et consignés pour que:

-les programmes informatiques existants soient convenablement consignés;

-toutes les modifications des systèmes et des programmes soient soumises à l'autorisation et au contrôle approprié par les utilisateurs responsables, les analystes des systèmes, la gestion du traitement des données et les agents des finances; et

-Il existe des dispositions suffisantes pour le traitement d'urgence par ordinateur et pour l'emmagasinage hors-site des fichiers de réserve.

Commentaires du Ministère

La Direction est entrée en contact avec les vérificateurs législatifs lorsque la situation l'exigeait. La Direction est prête à continuer d'agir ainsi dans tout les cas où cette

communication est jugée profitable. Cependant, la méthode normale de communication avec les agents de programme doit être maintenue dans des situations normales.

La version révisée du manuel des méthodes et procédures appliquées au sein de la direction renfermera des instructions précises visant à répondre à ces exigences.

Recommandation acceptée. Certaines améliorations ont déjà été apportées sur le plan des méthodes de contrôle et de la documentation; d'autres sont actuellement mises à exécution ou font l'objet d'une étude conjointe par le Ministère et le ministère des Approvisionnements et Services. Des pourparlers sont en cours pour l'acquisition d'installations informatiques de réserve et de stockage en double.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Les commentaires précédents définissent la position de la Direction quant à cette recommandation. Aucun plan d'action particulier n'est nécessaire pour y donner suite.

Le Manuel des méthodes et des procédures appliquées au sein de la Direction a été révisé et renferme maintenant des directives précises sur les points soulevés dans la recommandation.

La mesure relative à cette dernière est jugée terminée.

Le système de traitement des prestations de RPC fait actuellement l'objet d'importantes modifications. Les divers programmes informatiques concernant les systèmes révisés sont documentés au fur et à mesure qu'avance le travail. La documentation relative aux autres segments du système qui n'ont pas été modifiés est à l'étude.

Les procédures qui permettent d'exercer un contrôle efficace sur les modifications des systèmes et des programmes, y compris l'autorisation appropriée, sont maintenant appliquées.

On a pris les dispositions suffisantes pour le traitement d'urgence, par ordinateur, de l'émission des chèques. On a aussi organisé provisoirement le rangement des fichiers de réserve en un autre emplacement et les bandes d'ordinateur appropriées y ont été déménagées en avril 1979. Des pourparlers sont en cours afin d'acquérir des installations de rangement permanentes. Les négociations se poursuivent pour le traitement auxiliaire des calculs des prestations et des gains et contributions accumulés.

Recommandations

17.89Il faudrait entreprendre une étude afin d'examiner les avantages et les coûts des solutions de rechange pour l'amélioration des contrôles manuels et informatiques des dossiers des gains contributifs et pour identifier et corriger

toute erreur qui pourrait se trouver dans les fichiers. On devrait introduire des contrôles manuels et informatiques afin que:

-toutes les corrections d'erreurs soient autorisées par des personnes autres que celles qui soumettent les corrections et après que les contrôles de lots ou des contrôles comptables équivalents aient été établis;

-des procédés indépendants de vérification et de conciliation soient utilisés afin de confirmer l'exactitude du nombre et de la valeur en dollars des transactions reçues du ministère du Revenue national-impôt, après la dernière mise à jour du fichier principal des gains et des contributions et que le détail des dossiers des contributions soit conforme à l'argent reçu et aux registres principaux;

-les conciliations et les conditions de contrôle soient vérifiées par un personnel indépendant et revues et approuvées par les surveillants; et

-les politiques, les procédés et les contrôles fassent l'objet d'une documentation complète et soient communiqués au personnel intéressé et soient appliqués en pratique.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée en principe. Les coûts et les avantages, reliés à des plans d'action de rechange visant à perfectionner les mécanismes de contrôle en place, font actuellement l'objet d'une étude conjointe par le Ministère et le ministère des Approvisionnements et Services. Des améliorations sont prévues dans des domaines comme l'autorisation de la correction des erreurs, l'examen des méthodes de concordance et des principaux mécanismes de contrôle, ainsi que la documentation des lignes de conduite, des procédures et des mécanismes de contrôle.

L'application de la recommandation sur la concordance des contributions et des gains met en cause, outre le Ministère, les ministères des Approvisionnements et Services, du Revenu national (impôt) et des Finances. On s'occupe actuellement d'étudier les systèmes étendus et les modifications de procédures qu'entraînerait la mise en oeuvre des mécanismes de contrôle recommandés.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

En ce qui concerne les premier, troisième et quatrième paragraphes de cette recommandation, (autorisation indépendante, examen des surveillants et documentation des procédures) il a été décidé que la première étape serait la réorganisation des responsabilités entre la Santé nationale et du Bien-être social et l'Approvisionnement et Services. Par conséquent, certaines fonctions assumées actuellement par Approvisionnement et Services

seront, après consultation avec les associations de personnel appropriées, transférées à Santé national et Bien-être social. Des procédures exhaustives seront alors documentées et appliquées.

En ce qui concerne le deuxième paragraphe, une vaste analyse des restrictions et des solutions possibles a été effectuée par un groupe de travail mixte composé de représentants de Santé nationale et Bien-être social et d'Approvisionnements et Services. Une méthodologie de conciliation provisoire a été établie avec l'aide du personnel du Bureau du Vérificateur général et mise à l'essai. Le personnel du Bureau du Vérificateur général est convaincu que la première méthode utilisée est appropriée. Le groupe de travail continue des recherches pour déterminer quelles modifications doivent être apportées aux systèmes et aux procédures appliquées par Approvisionnements et Services, Revenu national-impôt et Santé nationale et Bien-être social pour permettre la conciliation permanente.

Recommandations

17.92On devrait établir des contrôles comptables ou des contrôles de lot des demandes de prestations et des ordres de changements avant l'autorisation de ces documents d'entrée; les importantes conciliations des totaux de contrôle d'entrée avec les fichiers principaux mis à jour et les registres principaux devraient être soumises à une vérification indépendante et à l'approbation des surveillant.

Commentaires du Ministère

En ce qui concerne les mécanismes de contrôle des demandes de prestations et des demandes de changement, le Ministère étudiera la recommandation formulée en vue de décider si l'on doit instaurer les contrôles proposés ou en envisager d'autres. Le Ministère est d'accord en ce qui concerne la recommandation concernant la vérification distincte et l'approbation du surveillants.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

On a mené une étude de coût et d'efficacité sur l'établissement de contrôles des documents et de la comptabilité avant le processus de vérification et d'autorisation des demandes de prestations et des ordres de changement, conjointement avec les cadres supérieurs du Bureau du Vérificateur général. Il a été décidé que la solution la plus rentable serait d'orienter les ressources vers les activités de post-vérification afin de raffermir les contrôles financiers en utilisant, par exemple, des échantillons statistiques pour découvrir des anomalies ou des comptes hors de la normale.

Comme l'indique la réponse à la recommandation 17.89, on

apportera des améliorations concernant les vérifications indépendantes et les approbations des conciliations par les superviseurs dès que prendra fin la redéfinition des fonctions et responsabilités intéressant Santé nationale et Bien-être social et Approvisionnements et Services.

Recommandations

Contrôle des prestations d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse

17.99On devrait établir des procédés de contrôle documentaire et comptable avant les étapes clés du processus de vérification et d'autorisation; lorsque ceci n'est pas économique ou n'est pas possible, on devrait améliorer les programmes de post-vérification pour surveiller l'importance des faiblesses.

17.101Les contrôles des conciliations et des procédés de suivi concernant les rapports d'exception devraient être rendus plus sûrs par l'amélioration de la rédaction des procédés, par la formation et par la revue au niveau de la surveillance.

17.103On devrait mettre au point des procédés pour confirmer que le contrôle des données demeurant aux fichiers mécanographiques se fait correctement, notamment:

-des sondages systématiques de dossiers choisis de prestataires en comparaison des renseignements de source; et

-la revue périodique des fichiers principaux des prestations en vue de dépister les articles inusités.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandation acceptée.

Recommandation acceptée. Un certain nombre de mesures ont déjà été prises pour évaluer systématiquement la validité des données des fichiers mécanographiques, y compris des mesures semblables à celles qui sont recommandées. On s'efforce constamment de renforcer ces mécanismes de contrôle.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Comme l'indique la réponse à la recommandation 17.92, il a été décidé que l'établissement de contrôles comptables avant la vérification et l'autorisation serait trop coûteux et n'apporterait pas d'améliorations importantes aux contrôles. Le Ministère propose donc d'orienter les ressources disponibles vers les études semblables aux vérifications subséquentes.

La direction régionale a été enjointe de s'assurer qu'au niveau

des surveillants, l'étude des conciliations et des rapports d'exception est menée de façon appropriée; des procédures seront rédigées pour faciliter la formation du personnel.

D'autres travaux ont été accomplis pour raffermir les activités de post-vérification actuelles et des projets spécifiques seront mis en application en 1979-1980 qui comprend des sondages systématiques de dossiers choisis en comparaison des renseignements de source, et la revue périodique des comptes en vue de dépister les caractéristiques inusités.

Recommandations

Régime d'assistance publique du Canada

17.126Les plans et le progrès des fonctionnaires du programme quant à l'application des changements législatifs devraient être examinés indépendamment et contrôlés périodiquement afin d'assurer que toutes les mesures pratiques ont été prises en vue d'accélérer l'établissement des renseignements nécessaires sur les coûts et d'en maintenir le contrôle.

17.133Sous réserve du besoin d'obtenir et d'affecter des effectifs expérimentés, la direction devrait mettre sur pied un programme pour:

-laborer une documentation complète des systèmes relativement au programme d'assistance publique qui continuera en vertu du Régime d'assistance publique du Canada;

-assurer une direction et une surveillance plus actives aux vérifications effectuées à contrat pour la direction du programme;

-assurer que le travail des représentants sur place et des vérificateurs à contrat est revu par la Direction de la vérification interne du Ministère; et

-assurer qu'il y ait un processus efficace et indépendant de surveillance pour confirmer que les administrations du programme continuent de prendre toutes les mesures efficaces possibles pour assurer l'admissibilité des programmes et des clients, résoudre les comptes en souffrance et recouvrer les paiements en trop.

Commentaires du Ministère

Le Ministère reconnaît le bien-fondé d'une étude distincte sur les aspects de gestion financière des mesures d'application des changements législatifs.

Le Ministère est d'accord, en principe, en ce qui concerne les deux premières parties de cette recommandation. Sous réserve de la disponibilité des ressources, on mettra au point d'ici à douze mois, des plans visant à l'amélioration de la documentation et à

la clarification de la marche à suivre par les vérificateurs engagés par contrat. Sur le plan des priorités, la direction des programmes doit d'abord tenir compte des difficultés financières reliées aux deux importantes nouvelles mesures législatives: la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et le financement des programmes établis, (1977), et le projet de loi sur le financement des services sociaux déposé à la Chambre des communes en mai 1978.

La Direction de la Vérification interne continuera de mener ses études périodiques sur le travail des représentants locaux et des vérificateurs engagés par contrat; grâce à la récente augmentation des ressources de vérification interne, il sera possible d'élargir le cadre de ces études et d'en augmenter la fréquence. En outre, la Direction de la Vérification interne continuera de soutenir les activités de gestion des programmes en fournissant, au besoin, des conseils sur les principes de vérification et les contrats de vérification.

Il incombe au Directeur général de l'Administration financière d'assurer l'élaboration et la mise en place de mécanismes de contrôle financier. Les activités normales de gestion comportant:

a)une interaction de la direction des programmes avec le sous-ministre adjoint à la Direction générale des programmes de service social et le sous-ministre;

b)des études périodiques par la Direction de la Vérification interne; et

c)une évaluation périodique de la justesse des mécanismes de contrôle financier,

sont jugées suffisantes pour assurer que la direction des programmes prend, au jour le jour, toutes les mesures utiles et nécessaires.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

La Direction du Régime d'assistance publique du Canada sait qu'il faut présenter au SMA des programmes des services sociaux et au Directeur général de l'administration financière des rapports d'activités sur l'application des modifications législatives. Compte tenu du retrait du Projet de loi sur le financement des services sociaux et du fait que la première étape de l'application du Règlement sur le financement des programmes établis n'est pas encore terminée aucun rapport de ce genre n'a encore été exigé.

La Direction du Régime d'assistance du Canada a mis au point un plan d'action qui vise à l'élaboration d'une documentation complète des systèmes et à l'amélioration de la direction et de la supervision des vérifications effectuées dans le cadre des

vérifications à contrat avant mars 1981, conformément aux deux premières parties de la recommandation. Les progrès ont été jusqu'à maintenant gênés par le manque de personnel spécialisé de même que le retrait du Projet de loi sur le financement des services sociaux qui a significativement augmenté la complexité de ce projet.

À l'exception du maintien des pratiques actuelles concernant la vérification interne et la supervision indépendante, comme l'indiquent les commentaires du Ministère sur les parties trois et quatre de la recommandation, aucune autre mesure n'est jugée nécessaire.

Recommandations

Soins de santé

17.143Les paiements faits en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et imputés aux programmes de soins de santé et d'enseignement postsecondaire devraient s'appuyer au Budget des dépenses et aux Comptes publics sur un tableau complet donnant les coûts au comptant et les autres coûts ainsi que des renseignements comparatifs quant aux paiements en vertu des accords fiscaux antérieurs pour l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux, les services sanitaires complémentaires et l'enseignement postsecondaire.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée, en principe. Cette recommandation sera portée à l'attention des fonctionnaires intéressés des ministères et organismes centraux en cause.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Contrôleur général établissent actuellement ensemble de nouvelles présentations pour le Budget des dépenses et les Comptes publics. On tiendra compte de la recommandation du Vérificateur général lorsque seront révisées les présentations du Ministère, comme l'exigeront les directives subséquentes des organismes centraux, qui ressortiront de cette étude. Entre temps, le Ministère s'assurera que le groupe de travail du SCT et du BCG concerné, ainsi que les ministères du Secrétariat d'État et des Finances, sont au courant de la recommandation.

Recommandations

Services médicaux

17.155On devrait renforcer le processus de préparation du budget:

-en améliorant les directives centrales à suivre dans la

préparation des budgets de fonctionnement, les normes de l'analyse financière et des renseignements accompagnant les présentations budgétaires ainsi que les politiques et les directives portant sur les questions de programme, par exemple en indiquant la nature et le niveau du service à fournir; et

-en veillant à ce que le conseiller financier de la Direction soit chargé d'effectuer une revue détaillée et de contester la documentation budgétaire afin d'établir que les renseignements reflètent de façon fiable les plans d'opération et constituent une base fiable pour établir l'imputabilité et surveiller le rendement.

Commentaires du Ministère

Des consultations étendues et permanentes entre les directions générales et entre les ministères permettent d'améliorer les lignes de conduite et les directives sur des questions propres aux programmes. Par exemple, ces consultations ont abouti dernièrement à l'adoption d'une politique révisée sur les coûts des soins médicaux non assurés dans le cadre des services d'hygiène aux indiens.

Les directives adressées aux gestionnaires de la Direction générale exposant la marche à suivre pour la présentation des budgets et énonçant les normes d'analyse financière à respecter, sont revues chaque année et discutées en détail à l'occasion des réunions de travail régionales sur la gestion financière et des réunions des directeurs régionaux. La Direction générale reconnaît qu'il est possible d'apporter des améliorations sur ce plan.

Le rôle de l'administrateur financier principal de la Direction générale sur le plan des études budgétaires détaillées menées par les gestionnaires principaux des programmes, est reconnu. Par exemple, les gestionnaires principaux des programmes, de concert avec l'administrateur financier principal de la Direction générale, se sont récemment livrés à une étude complète des budgets de gestion de la direction générale, au cours de laquelle on a sérieusement mis en question les budgets et les plans d'action des Régions. Une équipe de gestionnaires principaux de programme, dirigée par l'administrateur financier principal de la Direction générale, et rendant compte au SMA, continue d'examiner et de mettre en question toutes les demandes d'affectation de ressources au sein de la Direction générale.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Dans le cadre d'un programme d'amélioration des pratiques de gestion au niveau de l'ensemble du Ministère, la Direction générale a établi un plan visant à perfectionner les pratiques actuelles, comme l'indiquent les commentaires du Ministère sur ces recommandations. Ce plan comporte l'examen et le raffermissement du processus de planification à court et à long

termes, l'amélioration de l'intégration des cycles de planification financière et opérationnelle et la préparation d'un manuel de rationalisation des choix budgétaires pour la Direction générale.

Recommandations

17.157Les revenus pour les soins hospitaliers recouvrés des régimes provinciaux d'assurance-hospitalisation devraient faire l'objet d'une revue et d'une analyse permanentes par l'agent des finances de la Direction afin:

-que les gestionnaires régionaux qui s'occupent de la négociation des taux par jour et des taux de service reçoivent des renseignements complets et précis sur les coûts; et

-que les inégalités ou les anomalies possibles des taux par jour et des taux de service soient portées à l'attention des fonctionnaires appropriés de la Direction ou du Ministère et que ceux-ci soient autorisés à entreprendre des mesures correctives.

Santé et Sport amateur

17.162Le rôle de la fonction financière de la Direction devrait être surveillé étroitement pour que les améliorations prévues au système soient réellement mises en vigueur et que la fonction reçoive à l'avenir le leadership et le personnel nécessaires.

Commentaires du Ministère

Les autorités régionales ont toujours eu à leur disposition des coûts complets et précis sous ce rapport. Ces données continueront de leur être fournies à titre d'élément essentiel de la fonction de gestion financière au niveau régional.

Les inégalités ou les anomalies constatées dans les taux d'allocations journalières et les taux de service sont corrigées au cours de pourparlers, dans le cadre des consultations permanentes entre l'Administration fédérale et les provinces.

Le Directeur général de l'Administration financière continuera de travailler étroitement avec le personnel de la Direction générale sur ce point. La surveillance des améliorations apportées au système se poursuivra au fur et à mesure de la mise en oeuvre en vue de renforcer les mécanismes de contrôle financier et d'assurer des ressources suffisantes.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

À l'exception du maintien de la pratique actuelle, comme l'indiquent les commentaires du Ministère sur ces recommandations, aucune autre mesure n'est jugée nécessaire.

-Le système de contribution a été révisé et mis en oeuvre

-Des analystes financiers ont été embauchés afin de participer à l'élaboration de termes et de conditions de projets et afin d'aider les diverses associations sportives et récréatives.

N.B.Depuis que la responsabilité du secteur de la Santé et du Sport Amateur est passée au Secrétariat d'État, la surveillance de la fonction financière du secteur sera accrue du fait de la relation fonctionnelle avec la Direction générale des Finances du Ministère. Le Directeur général des Finances est membre du comité de gestion du ministère ainsi que le nouveau Sous-secrétaire d'État adjoint pour la Santé et le Sport amateur.

Recommandations

17.166Les procédés pour l'exécution et la surveillance de la vérification des contributions devraient se fonder sur:

-des accords officiels avec les bénéficiaires précisant les modalités et les conditions des contributions;

-des plans officiels et des programmes de vérification visant à assurer des normes uniformes et objectives de vérification; et

-des procédés officiels de rapport et des contrôles de surveillance pour que les activités de vérification se fassent à temps, que toutes les mesures correctives nécessaires soient entreprises et que les résultats de l'activité de vérification soient communiqués aux fonctionnaires de la Direction.

17.168Les politiques, les responsabilités et les méthodes financières devraient être mises entièrement par écrit et être communiquées dans des manuels pour usage au sein de la Direction et par les bénéficiaires des contributions.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. À la suite des travaux de vérification du Vérificateur général, la Direction générale a adopté une ligne de conduite selon laquelle on doit exiger des bénéficiaires, un accusé de réception sous la forme d'une entente précisant les conditions de versement des contributions.

En outre, on perfectionne les plans de vérification et les, programmes de travail de la Direction générale. Des méthodes de rapport officiel et des mécanismes de surveillance sont également en place pour assurer une utilisation aussi efficace que possible des ressources en vérification.

Recommandation acceptée.

Commentaires du Ministère au 3i août 1979

Aucune mesure à prendre.

Une politique de vérification et un plan d'action ont été élaborés, et mis en oeuvre. À date, vingt-cinq associations ont fait l'objet d'une vérification selon le plan d'action. La mise en oeuvre du plan sera accélérée de façon à pouvoir réaliser les objectifs du plan qui prévoient que chaque association doit être vérifiée une fois tous les trois ans.

Le plan de vérification du secteur répond à ces exigences. Les analystes financiers sont maintenant en poste et leur fonction principale est d'assurer le suivi des vérifications afin d'aider les associations qui ont des difficultés.

Un manuel de procédure et de politiques régissant le système de contribution de la Direction a été rédigé et terminé.

Les termes et conditions régissant les contributions par catégorie de récipiendaire ont été complétés et approuvés par le Conseil du Trésor.

Un guide à l'intention des récipiendaires a été préparé et mis en circulation. Il aidera les requérants à formuler leurs demandes et les aidera dans leur comptabilité.

Recommandations

17.172De nouvelles améliorations aux systèmes de préparation des budgets, d'approbation des projets et de renseignements de gestion devraient faire en sorte:

-que les classifications des activités, la comptabilité des projets et les structures hiérarchiques soient intégrées de façon efficace pour qu'il soit possible d'établir et de surveiller la responsabilité financière et l'autorité des agents de programme;

-que les budgets soient complets et représentent clairement les objectifs, les plans de fonctionnement, les décisions d'affectation des ressources et les critères de mesure du rendement dans la mesure où la chose est possible au moment de leur préparation;

-que le fonctionnaire supérieur des finances soit en mesure de donner au sous-ministre adjoint des conseils et des renseignements plus complets et plus sûrs à propos de toutes les questions financières; et

-que l'on étudie convenablement la possibilité d'accorder l'aide financière selon des méthodes potentiellement plus efficaces que les contributions actuelles selon les projets, aux bénéficiaires dont les systèmes de planification et de gestion financières sont bons.

Commentaires du Ministère

À la suite des travaux de vérification du Vérificateur général, on a fait approuver par le Secrétariat du Conseil du Trésor, une nouvelle structure d'activité; cette structure, combinée aux nouvelles méthodes de contrôle des contributions, permettra un partage utile des responsabilités et attributions en matière de finances au niveau des agents de programme. En outre, on modifie les méthodes portant sur l'établissement des budgets et des rapports, afin d'arriver à une meilleure intégration des objectifs, des plans, des budgets, des décisions sur l'affectation des ressources et des travaux d'évaluation du rendement, ce qui permettra d'améliorer les consultations financières et l'information offertes aux cadres supérieurs.

La Direction générale a mis en train un projet visant à déterminer l'utilité de solutions de rechange pour les entreprises reposant sur des contributions.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Selon la documentation actuelle, le système de contribution correspond effectivement aux classifications d'activités à la comptabilité des projets et aux structures hiérarchiques.

Plusieurs rencontres ont eu lieu avec les représentants du bureau du Contrôleur général et ont effectivement conduit au démarrage d'un plan d'évaluation. Les résultats concrets ne sont pas encore visibles.

Le présent système mécanisé fournit un large éventail d'information de façon adéquate. Les améliorations en cours visent évidemment le raffinement du système.

Des analystes financiers ont été embauchés en juin de cette année. Une de leurs fonctions est d'examiner le potentiel de gestion et de comptabilité des organismes récipiendaires et de vérifier s'il est adéquat pour les fins d'une contribution de soutien. Présentement, seulement un petit nombre d'associations sont visées par la mise en oeuvre de cette mesure au cours de l'année fiscale 1980-1981.

Recommandations

Paye

17.178On devrait renforcer la direction fonctionnelle et le contrôle financier de l'administration de la paye:

-en précisant et en publiant les responsabilités et l'autorité des principaux participants des systèmes d'administration de la paye; et

-en veillant à ce que les Directions de l'administration du personnel et de l'administration financière disposent des effectifs et des liens hiérarchiques appropriés pour assurer une

direction fonctionnelle efficace.

17.181Les normes et les directives complètes pour le contrôle financier des documents de source de la paye devraient être mises au point et distribuées à tout le Ministère.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Le Ministère travaille actuellement à la clarification des mandats et attributions des gestionnaires, des administrateurs du personnel et des administrateurs financiers en ce qui concerne l'administration de la paye, dans le cadre des directives de la circulaire du Conseil du Trésor no 1977-37. Les pourparlers se poursuivent avec les représentants du Conseil du Trésor au sujet du transfert des ressources au Ministère, en vue de l'exécution des directives de la circulaire du Conseil du Trésor quant à la vérification des documents d'information concernant la paye. Le Ministère examinera également les besoins en ressources supplémentaires requises pour assurer une direction fonctionnelle plus efficace.

La nécessité d'améliorer la documentation, la formation et les mécanismes de contrôle a été reconnue, et des efforts se poursuivent dans ce sens.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Les rôles et les responsabilités des gestionnaires, des agents du personnel et des agents financiers, relativement à l'administration de la paye, ont été définis et communiqués par la promulgation d'une ligne de conduite dans le Manuel de gestion financière du Ministère. Les exigences en ressources du personnel ainsi que les rapports hiérarchiques des Directions de l'administration du personnel et de l'administration financière ont été examinés de nouveau, à la lumière de la régionalisation de la fonction d'administration du personnel du Ministère, de la décentralisation des services comptables de la paye d'ASC et de la ligne de conduite révisée concernant le contrôle financier de l'administration de la paye et ils sont jugés appropriés pour le moment.

Les discussions avec les fonctionnaires du Conseil du Trésor se poursuivent, en ce qui concerne le transfert des ressources d'ASC au Ministère de façon à effectuer la vérification des documents d'entrée de paye au cas ou cette fonction serait déléguée aux ministères, comme prévu.

Un manuel exhaustif de référence et de formation à l'intention des commis à la rémunération et aux avantages sociaux a été établi, de même qu'une trousse complémentaire de formation. Des colloques de formation ont déjà été présentés couvrant 40% du Ministère et ils se poursuivront, de concert avec les activités de régionalisation et de décentralisation. Les procédures connexes de contrôle financier ont été créées et elles seront

mise à l'essai à l'aide de deux projets pilotes au cours de la présente année financière.

Recommandations

17.184On devrait améliorer les systèmes de comptabilité de la paye afin de procurer les pistes de vérification nécessaires permettant la comparaison des documents de source aux dossiers de la paye et aux registres principaux.

Subventions et contributions pour le bien-être national, la planification familiale ainsi que la recherche de développement dans le domaine de la santé nationale

17.193Parce que les fonctions ne sont pas suffisamment distinctes entre les agents des programmes et les agents des finances au sein de ces programmes, la fonction financière et la fonction de vérification interne de l'Administration centrale devraient mettre au point un programme afin d'assurer une surveillance indépendante et efficace des contrôles financiers de ces programmes de contributions.

Conseil de recherches médicales

17.198L'ensemble des responsabilités et des procédés financiers devrait être consigné et il devrait y avoir un cadre supérieur des finances expérimenté, sans responsabilités majeures de programme, relevant directement du président.

Commentaires du Ministère

Théoriquement, cette recommandation est acceptable, mais le Ministère n'a pas encore établi s'il est pratiquement possible de mettre au point et d'utiliser les méthodes améliorées des pistes de vérification et les méthodes de concordance envisagées par le Vérificateur général. Il s'agit là d'une question de peu d'importance dans l'échelle des priorités comparativement à d'autres mesures à prendre dans le domaine de l'administration de la paye.

Le Ministère admet qu'au moment des travaux de vérification, la répartition des tâches n'était pas rigoureusement établie pour certains de ces programmes; cette question a cependant été réglée par la suite. Les mécanismes de contrôle financier font déjà l'objet d'une évaluation annuelle par le Directeur général de l'Administration financière, dans le cadre d'un programme établi de révision et de mise à jour des pouvoirs de signature sur le plan financier.

Nous avons élaboré un projet préliminaire de guide d'administration financière. Il serait souhaitable d'avoir un cadre supérieur des finances sans responsabilités majeures de programme et relevant directement du président; cependant, cela n'est pas possible pour le moment. Étant donné les restrictions

actuelles visant l'expansion, l'application de cette recommandation devra être remise à plus tard.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

L'utilité de créer des pistes de vérification et des procédures de conciliation tel que l'envisage le Bureau du Vérificateur général, sera considérée dans le cadre des projets pilotes mentionnés ci-dessus.

Comme l'indique le premier commentaire du Ministère, le problème déterminé a été résolu et l'étude et la mise à jour des pouvoirs de signer des documents financiers constituent un processus permanent.

Nous élaborons actuellement la version finale du guide d'administration financière du Conseil de recherches médicales, qui devrait être distribué en janvier 1980 (la version anglaise). Le directeur des Finances et de l'Administration est secondé par un agent des finances expérimenté travaillant à temps plein, au service du Conseil depuis onze ans. Étant donné les restrictions actuelles visant l'expansion, la nomination d'un cadre supérieur des finances expérimente, sans responsabilités majeures de programme a été reportée.

RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE DE 1978 - MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL - DOUANES ET ACCISE

Rapport du Vérificateur général de 1978

Recommandations

TRAVAIL DE RECHERCHE SUR L'ANALYSE DU COÛT-EFFICACITÉ

Mesure de l'efficacité du programme

18.50Le Ministère devrait élaborer des indices d'efficacité pour la sous-activité de "l'Examen et contrôle des opérations commerciales" afin de pouvoir mesurer l'apport rendre compte de cette activité a la réalisation des objectifs du programme.

Mesure du rendement des opérations

18.56Dans le cadre des efforts que déploie le Ministère pour mettre au point une nouvelle méthode d'aborder la mesure du rendement, il devrait s'attacher davantage à définir précisément les résultats voulus et à établir des normes de travail dans certains lieux de travail importants. Ces mesures contribueront à élaborer une série de normes nationales et à améliorer les comptes rendus de la gestion.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Le Ministère poursuit l'évaluation de ses opérations

afin d'établir des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité et en rendre compte.

Acceptée.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Des indices d'efficacité ont été élaborés en 1979 pour le processus d'examen commercial et des indices pour tous les aspects de la fonction douanière sont en voie d'élaboration. La mise au point d'indices a déjà débuté en ce qui a trait aux passagers, à la cote et au dégrèvement tarifaire. Un élément essentiel pour mesurer l'efficacité du programme est un système de rapport et de contrôle qui fournira des informations sur les examens et sur les données connexes d'efficience et d'efficacité. Ce système a déjà été mis au point et a reçu l'approbation de la direction pour être mis à l'essai dans deux régions-pilotes au cours des mois d'octobre et de novembre.

De nombreux indices ont été identifiés et, une fois combinés à des normes de travail lorsqu'il y a lieu, ils deviendront des éléments du système global de la mesure du rendement qui sera appliqué par étapes de 1979 à 1982. En définissant ce système, on déterminera des normes de travail de rendement et on les utilisera au besoin.

Recommandations

CONTRÔLES DU SYSTÈME DE REVENUE DES DOUANES

Contrôle de l'examen et de l'arrivée des marchandises jusqu'au point de dédouanement

18.63Le Ministère devrait:

-évaluer d'autres méthodes d'effectuer le processus de sélection pour examen afin de déterminer la méthode la plus appropriée de mesurer la non-conformité. Ces méthodes pourraient être fondées sur un ensemble de techniques, profils et renseignements d'échantillonnage valables du point de vue statistique;

-mettre au point un meilleur système de description des résultats du processus d'examen et veiller à ce qu'il soit implanté de façon uniforme à l'échelle du pays. Ces renseignements devraient être à la base de meilleures communications entre l'inspecteur des douanes et le spécialiste des marchandises;

-réévaluer le système des transporteurs soumis à la post-vérification afin de déterminer si ce système est assez efficace pour déceler et décourager fraudes et erreurs; et

-établir des sondages sélectifs pour déterminer les répercussions des processus de déclaration et pour appliquer les contrôles.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Les plans ministériels accordent une grande priorité à cette question.

Le Ministère convient qu'il faut insister davantage afin que les lignes de conduite soient appliquées uniformément dans tout le pays.

Acceptée.

Le Ministère continuera la revue périodique du processus de déclaration et il apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

La mise au point des profils de transporteur et d'importateur ainsi que des renseignements est prévue pour 1979. De plus, on procède actuellement à l'établissement d'un fichier automatisé des conditions et d'un système d'extraction des déclarations en vue d'aider à choisir les marchandises aux fins d'examen. L'élaboration se terminera au cours de l'année financière 1979-1980, tandis que la mise en oeuvre se fera par étape en 1980-1981.

Une formule normalisée de rapport d'examen devant consigner les résultats de l'examen sera mise en vigueur en 1979. Cette formule fournira des renseignements au sujet des examens et des données connexes d'efficience et d'efficacité et servira de moyen de communication entre l'inspecteur des douanes et le spécialiste des marchandises. L'essai de cette formule se fera au cours des mois d'octobre et de novembre. Un rapport d'évaluation sera présenté à la direction en janvier 1980 et une application à l'échelle nationale suivra.

La haute direction a accepté au début de 1979 le rapport sur les recommandations préliminaires concernant une étude de la post-vérification du système des transporteurs. Les recommandations finales doivent être présentées à la fin de 1979.

Une étude en cours sur le contrôle et l'exécution dans le domaine commercial tient compte de cette recommandation et sera terminée en 1980.

Recommandations

Documentation de contrôle du fret

18.69Le Ministère devrait évaluer l'incidence des faiblesses actuelles du contrôle sur la perception du revenu et réévaluer les besoins de contrôle dans ce domaine, en accordant une importance particulière au contrôle, à la surveillance, à la conciliation des documents et aux comptes rendus.

18.70Le Ministère devrait améliorer la sécurité physique des fichiers de documents ouverts de contrôle du fret et veiller à ce que les documents importants soient conservés.

Commentaires du Ministère

Le Ministère continuera la revue périodique des procédés de perception et il apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité. Dans sa prochaine étude, il réévaluera les besoins de contrôle, en insistant particulièrement sur le contrôle, la surveillance, la conciliation des documents et sur les comptes rendus.

Le Ministère reverra sa ligne de conduite sur le contrôle des documents et la raffermira au besoin. Il convient également qu'il faut maintenir une bonne piste de vérification.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Une étude portant sur l'évaluation de la perte de recettes en raison des documents de contrôle du fret qui n'ont pas été acquittés sera terminée en septembre 1979. Les aspects de contrôle seront révisés/mis en vigueur au besoin.

Un programme national de l'assurance de la qualité a été mis sur pied et permettra l'analyse et l'évaluation des répercussions qu'entraîne la présentation de documents de déclaration et de fret de piètre qualité.

Les fonctionnaires communiquent avec les transporteurs qui émettent systématiquement des documents dont la qualité laisse à désirer, afin de les inciter à améliorer la qualité de leurs documents. Le prochain cycle de ce programme devrait débuter à la fin de 1979.

Les bureaux dont les activités sont régies par le système automatisé reçoivent maintenant un rapport informatique hebdomadaire énumérant les documents qui n'ont pas été acquittés.

Le manuel des Services de sécurité qui énoncé la politique et les procédés relatifs à la sécurité physique des dossiers, des immeubles, etc., a été publié en février 1979. Le Ministère continuera à insister sur l'importance de la sécurité physique et la nécessité de conserver les documents importants dans les dossiers.

Recommandations

Comptes à recevoir

18.73Le Ministère devrait apporter de nouvelles améliorations au contrôle interne des comptes à recevoir des Douanes, en veillant à ce que les procédés révisés englobent tous les types de comptes

à recevoir et en dispensant la formation appropriée au personnel d'exploitation qui ne fait pas partie des unités des comptes a recevoir, mais qui participe à la perception des comptes à recevoir.

Perception

18.77Le Ministère devrait étendre et préciser les procédés dans les domaines de la répartition des tâches, de la sécurité physique des dossiers et de la participation des surveillants aux fonctions de réception des fonds; il devrait également s'assurer que son personnel respecte les procédés.

18.78Le Ministère devrait voir à l'application des règlements, notamment ceux qui touchent la réception et le dépôt des fonds publics.

Commentaires du Ministère

Le Ministère accepte d'appliquer ses procédés à tous les types de comptes à recevoir et de dispenser la formation voulue au personnel d'exploitation qui participe à la perception des comptes à recevoir.

Le Ministère passe présentement en revue les procédés actuels qui régisent la répartition des tâches, la sécurité physique des dossiers et la participation des surveillants aux fonctions de perception et il les modifiera au besoin.

Le Ministère fait présentement respecter les règlements en diffusant les lignes de conduite et les procédés dans les manuels et des bulletins, en passant en revue les systèmes, en mettant en vigueur des systèmes de vérification du respect des règlements et en procédant à des examens de vérification interne et externe. Le Ministère examinera l'efficacité de ces processus.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Afin d'améliorer le contrôle interne, un nouveau système a été appliqué à l'échelle nationale; il vise la partie principale des comptes à recevoir des Douanes. De plus, le Ministère a élaboré un projet-pilote qui permettra d'évaluer et de tester les autres genres de comptes à recevoir afin de les inclure dans le système national.

Le Ministère a commencé à tenir des ateliers de formation dans les régions pour les employés qui ne font pas partie de l'unité des comptes à recevoir mais qui travaillent dans le domaine de la perception. Jusqu'à présent, des ateliers ont été tenus dans quatre régions; la visite des autres régions doit être terminée à la fin de 1979.

Le Ministère a publié des normes pour le contrôle des fonds. Les procédures officielles découlant de ces normes seront incluses

dans le manuel de la gestion financière d'ici le mois de juillet 1980.

Des normes pour le contrôle des fonds ont été publiées. Les rapports indiquant la non-conformité et (ou) des défauts des systèmes sont étudiés et des corrections sont apportées.

Recommandations

Entrepôt de douanes

18.82Le Ministère devrait fournir de meilleurs registres comptables des marchandises emmagasinées dans les entrepôts de douanes, ainsi qu'une meilleure sécurité et des suivis plus réguliers et efficaces des fichiers ouverts.

18.83Les inspections des entrepôts de douanes devraient davantage tenir compte de l'importance de vérifier les stocks et assurer que les dossiers des opérateurs d'entrepôts et ceux de l'administration des douanes concordent.

18.84Le Ministère devrait prendre des mesures afin que les surveillants participent plus activement à l'inspection et afin d'améliorer les comptes rendus sur les constatations des inspections. Il faudrait également réviser les critères utilisés pour déterminer quels entrepôts seront soumis à une vérification.

Évaluation

18.90Le Ministère devrait analyser tous les facteurs de coût-efficacité avant de fixer les limites en-dessous desquelles les importations ne seront pas examinées de façon régulière par la section des spécialistes des marchandises.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Une étude est présentement en cours.

Acceptée.

Acceptée. Cette question fera partie de l'étude mentionnée au paragraphe 18.82.

Acceptée.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

En 1980, on terminera une étude complète du rôle économique des entrepôts de douanes, de leurs rapports avec les entrepôts d'attente, de leur administration et des contrôles opérationnels. Toutefois, à titre de mesure provisoire, des lignes directrices sur l'inspection ainsi qu'une structure modifiée des amendes ont été publiées en février 1979.

Les inspections des entrepôts de douanes tiennent compte de l'importance de la vérification des stocks. La concordance des dossiers des opérateurs d'entrepôts et de ceux des Douanes fait partie intégrante des conciliations effectuées.

Les surveillants participent plus activement à l'inspection et les critères utilisés pour déterminer quels entrepôts de douanes doivent être vérifiés font présentement l'objet d'un nouvel examen dans le cadre d'une étude complète du rôle économique des entrepôts de douanes.

D'octobre à décembre 1979, on fera l'essai des critères de sélection des déclarations dans quatre régions, et les critères révisés seront mis en vigueur en avril 1980.

Recommandations

18.91Le Ministère devrait raffermir le contrôle de l'évaluation. Il devrait à cette fin conserver les documents clés pendant une période appropriée, établir de meilleurs procédés de surveillance et s'assurer que la formation des employés et la dotation correspondent à ses besoins.

Drawbacks, remboursements et remises

18.96Le Ministère devrait modifier ses procédés afin d'entourer les demandes d'un dispositif de sécurité adéquat, d'améliorer la surveillance et les comptes rendus des activités de remboursement et d'améliorer la documentation concernant les demandes. Il devrait préparer des critères de sélection et des profils de vérification qui pourraient être utilisés lors de la sélection et de l'examen des réclamants.

Commentaires du Ministères

Le Ministère poursuivra la revue périodique des fonctions d'évaluation et apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité.

Le Ministère poursuivra la revue périodique des procédés de réclamation et il apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité. Il accepte de fixer des critères de sélection et des profils de vérification en tenant compte des observations formulées par le Vérificateur général.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Les documents importants de déclaration sont maintenant conservés. Toutefois, le Ministère a l'intention d'émettre des instructions à l'échelle nationale précisant quels sont tes documents de déclaration qui doivent être conservés dans les bureaux immédiatement après l'entrée en vigueur du CEPACS à l'échelle nationale. De plus, de 1979 à 1982, le Ministère élaborera des normes de travail et des indices de rendement

destinés à l'usage des surintendants et des autres administrateurs dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de contrôle. On a aussi élaboré et mis en application un rapport opérationnel mensuel. Ce rapport offre à la direction les moyens nécessaires pour faire les rajustements appropriés de niveaux de dotation.

Le Ministère a fait une nouvelle étude de la supervision, du contrôle des documents et des rapports de réclamation. Des procédés améliorés sont en train d'être appliqués à l'échelle nationale et on est également en train d'introduire dans le manuel des procédés de drawback, des méthodes concernant l'amélioration des documents et l'enregistrement des déficiences de la part des réclamants.

Recommandations

18.97Le Ministère devrait s'assurer que son plan en vue de réexaminer les contrôles actuels de la comptabilité et des comptes rendus des remises, comporte une évaluation complète de tous les contrôles internes se rapportant à cette fonction.

Enquêtes

18.101Le Ministère devrait prendre des mesures pour renforcer le contrôle exercé sur les renseignements transmis à la section des enquêtes et sur les dossiers dont s'occupe cette section. Il devrait également réévaluer ses besoins en dotation et en formation ainsi que les procédés d'enquête. En outre, le Ministère devrait déployer des efforts supplémentaires pour évaluer la possibilité de percevoir le revenu dans les cas d'enquêtes possibles transmis à la section.

Commentaires du Ministère

Acceptée.

Le Ministère poursuivra la revue et procédés de ses lignes de conduite sur les enquêtes et apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

On a élaboré un programme informatique pour extraire de la banque des données informatiques (documentation des déclarations) des renseignements sur la remise, ce qui permet d'avoir des rapports améliorés et un meilleur contrôle sur les remises. Le programme sera mis à l'essai en septembre 1979. Des procédés pour améliorer le contrôle et les rapports sur toutes les déclarations de remise de type 1160 (déclarations temporaires ont été élaborés et entreront en vigueur le 1er avril 1980.

Le Ministère a pris des mesures pour renforcer le contrôle exercé sur les renseignements transmis à l'Unité des enquêtes ainsi que

sur les dossiers dont s'occupe cette unité.

Une réévaluation de la dotation en personnel a entraîné une augmentation et une nouvelle distribution des ressources en années-personnes parmi les régions.

On a terminé un profil de formation et le programme global de formation a été élaboré par le Collège des Douanes et de l'Accise en vue de sa mise en vigueur le 1er janvier 1980.

Une évaluation du rendement de l'Unité des enquêtes a été effectuée. Selon les premiers renseignements, il est extrêmement difficile d'estimer le montant qui doit être recouvré dans chaque cas. Le Ministère accorde cependant la priorité aux infractions qui ont des répercussions plus graves sur l'économie; habituellement ces infractions entraînent des recouvrements importants. Un système amélioré de contrôle de cas et de priorité est en place; en outre, le rendement global est comparé à des objectifs préétablis.

Recommandations

Quantification statistique de l'évaluation de l'écart de revenu

18.109Le Ministère devrait entreprendre des sondages, fondés sur des techniques d'échantillonnage statistique, afin de mesurer l'efficacité de l'évaluation et il devrait envisager l'utilisation de ces mêmes techniques pour mesurer d'autres fonctions.

18.110Le Ministère devrait étudier attentivement les critères utilisés pour déterminer quelles déclarations d'importation seront soumises à un examen détaillé, afin de déterminer si ces critères répondent aux besoins du Ministère d'utiliser ses ressources en personnel de la façon la plus efficace et au meilleur coût.

Système de traitement automatisé des déclarations du fret à l'entrée et de perception (C.E.P.A.C.S.)

18.123Le Ministère devrait suspendre toute nouvelle implantation du système C.E.P.A.C.S. jusqu'à ce qu'il ait terminé les analyses coût-efficacité et jusqu'à ce qu'il ait donné des réponses entièrement satisfaisantes aux questions et problèmes sous-jacents soulevés dans les rapports ministériels d'évaluation du C.E.P.A.C.S.

18.124Dans les régions où le C.E.P.A.C.S. est déjà en vigueur, le Ministère devrait prendre des dispositions afin d'évaluer l'effet des lacunes de contrôle existantes et d'apporter les correctifs voulus.

Commentaires du Ministère

Le Ministère convient qu'il faut raffermir les systèmes de mesure de l'efficacité pour toutes les fonctions, y compris l'évaluation.

Le Ministère poursuivra la revue périodique de ces critères et il apportera les modifications que justifiera l'analyse coût-efficacité.

Acceptée. Le Ministère a déjà adopté cette mesure.

Acceptée. Le Ministère continuera d'améliorer le système C.E.P.A.C.S. et de combler toutes les lacunes qu'il décèlera.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Des études pour identifier les indices de rendement dans les domaines de l'appréciation et du dégrèvement tarifaire ont débuté et seront terminées d'ici le 31 mars 1980.

D'octobre à décembre 1979, on mettra à l'essai des critères de sélection de déclarations dans quatre régions. Les critères révisés seront appliqués en avril 1980.

À la suite d'une étude, d'une évaluation et d'analyses détaillées du programme CEPACS, le Ministère a décidé d'appliquer le programme CEPACS à l'échelle nationale.

Toutes les principales recommandations concernant les solutions à apporter afin de résoudre les lacunes de contrôle mentionnés dans ce rapport ont été mises en vigueur.

Recommandations

Vérification interne

18.133Le Ministère devrait attacher plus d'importance à:

-définir clairement la nature des vérifications nécessaires et leurs composantes;

-fixer les priorités et les délais afin de réaliser les objectifs de vérification établis dans la politique de vérification ministérielle;

-évaluer les aptitudes du personnel par rapport aux plans nouveaux et actuels et aux techniques de vérification nécessaires et obtenir au besoin les ressources voulues; et

-adopter les techniques de vérification qui conviennent le mieux ou perfectionner les techniques actuelles.

Commentaires du Ministère

Acceptée. Le Ministère continuera d'insister sur ces domaines et

il apportera au besoin les perfectionnement ou les ajustements conformément à l'esprit des recommandations.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

La Direction de la vérification interne a défini les éléments de la vérification et a déterminé la nature des vérifications requises.

On a inclus dans les plans de travail et les plans à long terme de la Direction, des priorités et des délais en vue d'atteindre les objectifs de vérification mentionnés dans la politique de vérification du Ministère.

Une étude continue des aptitudes du personnel et des techniques de vérification requises a débuté. On obtiendra les ressources appropriées afin de respecter les exigences individuelles des tâches de vérification.

Le Ministère continuera à utiliser les meilleures techniques de vérification ou à perfectionner celles déjà existantes tout en veillant à la rentabilité de ces techniques.

RECOMMANDATIONS DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE DE 1978 - MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Rapport du Vérificateur général de 1978

Recommandations

Constatations de la vérification financière

19.26Le Ministère devrait hâter la conclusion d'un accord intégré de fonctionnement établissant les modalités en vertu desquelles la CN marine exploitera les services de traversiers en cause.

19.29On devrait établir des procédés au Ministère pour assurer que tous les besoins de traduction sont soumis au Bureau des traductions.

19.32Le Ministère devrait prendre des mesures pour éviter à l'avenir des paiements pour des services non reçus.

Commentaires du Ministères

Recommandation acceptée. Un accord tri-partite entre la CN marine, le CN et Transports Canada est présentement en voie de négociation et devrait entrer en vigueur pour le 31 décembre 1978.

Recommandation acceptée. Le Ministère précisera avec le Secrétariat d'État l'intention de la Loi sur le Bureau des traductions quant aux besoins particuliers des publications techniques. Cette question fait présentement l'objet d'une étude

d'évaluation qui devrait résoudre le problème.

Recommandation acceptée. Le contrat ne comportait pas de clauses d'interruption de l'affrètement, mais il pourrait y en avoir une dans tous les contrats de nolisement semblable à l'avenir. Nous soutenons, cependant, que ceci amènera des frais quotidiens d'affrètement beaucoup plus élevés, particulièrement lorsque les circonstances seront semblables à celles du contrat en cause, c'est-à-dire lorsque le navire nolisé sera employé à des programmes d'évaluation de nature expérimentale et axée sur l'évolution, entraînant un risque opérationnel plus élevé que d'ordinaire.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. Un accord tripartite entre la CN marine, le CN et Transports Canada a été approuvé par le Gouverneur en conseil le 9 mai 1979 et a permis de transférer des biens de la Couronne afin de composer le capital de la CN marine et de modifier les décrets précisant le nom du responsable de ces biens. On exploite présentement les services tel que le précise les différents contrats.

Une étude du service de traduction de Transports Canada a révélé qu'aucune loi n'oblige le Ministère à faire traduire tous ses documents par le Bureau des traductions. Néanmoins, le Ministère collabore pleinement avec le Bureau des traductions et n'a recours à des pigistes que lorsque certaines urgences ne lui en laissent pas le choix.

Recommandation acceptée. Des mesures ont été prises afin de s'assurer qu'à l'avenir on ne paie pas pour des services non rendus. On inclut présentement dans tous les contrats de nolisement des clauses de protection appropriées.

Recommandations

19.34Les écarts mensuels importants devraient être analysés et l'on devrait consigner des motifs. Les documents devraient contenir des plans visant des mesures correctives le rapport budgétaire cas échéant et un avis quant aux fonds nécessaires ou disponibles.

19.36Le Ministère devrait prendre des mesures pour s'assurer que seules les personnes autorisées peuvent certifier les demandes de paiement et que toutes les approbations nécessaires soient obtenues avant le paiement.

Vérification interne

19.47La Direction de la revue et de la vérification financières devrait relever d'une personne indépendante de la fonction financière, relevant directement du Sous-ministre et chargée de coordonner toutes les fonctions de vérification interne.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. On prendra des mesures pour appliquer les directives existantes exposant les normes et les critères de rapport budgétaires.

Recommandation acceptée. On a pris des mesures pour que l'on obtienne l'approbation des personnes autorisées seulement avant d'effectuer des paiements.

Recommandation acceptée.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. On examine présentement la possibilité d'obliger les services de comptabilité à inclure dans leurs rapports financiers mensuels une analyse de variance et une estimation des fonds dont ils auront besoin. Un avant-projet des modifications devant être apportées aux méthodes actuelles a été rédigé et on l'étudie présentement. Ces modifications ont pour but d'insister davantage sur la nécessité des gestionnaires responsables de se soumettre aux exigences et des comptables de surveiller les comptes.

Recommandation acceptée. Des mesures ont été prises afin de s'assurer qu'on obtienne l'approbation des personnes autorisées seulement avant d'effectuer des paiements.

Recommandation acceptée. Depuis le 1er novembre 1978, la direction de la Revue et de la Vérification financières relève du Sous-ministre adjoint, Revue. Ce dernier est chargé de coordonner toutes les fonctions de vérification interne et il relève directement du Sous-ministre.

Recommandations

19.49La Direction devrait mettre au point un plan de vérification de plusieurs années fondé sur un univers de vérification clairement défini et tenant compte des éléments à risque élevé, des ressources prévues en personnel, comité de vérification d'une rotation du champ d'application et d'une analyse des coûts en fonction des bénéfices. Le plan de vérification devrait être passé en revue et approuvé par le comité de vérification.

19.51La Direction devrait établir un échéancier ferme pour terminer le manuel et devrait s'assurer que le manuel est complété en conformité avec cet échéancier.

19.54La Direction devrait mettre au point et appliquer des normes et des procédés couvrant tous les aspects de la documentation relative aux documents de travail, y compris la portée adoptée, le travail réalisé, les conclusions atteintes et les revues effectuées au niveau de la surveillance.

19.55Avant que le travail sur place ne soit entre pris, des programmes détaillés de travail devraient être préparés et approuvés. Ces programmes devraient indiquer comment les échantillons doivent être choisis, les dimensions des échantillons et la méthode de choix.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. On prend présentement des mesures afin de préparer un plan de vérification à long terme. Lorsqu'il sera terminé, ce plan sera soumis à l'approbation du comité de vérification.

Recommandation acceptée. On a préparé un calendrier ferme prévoyant que le manuel de vérification sera terminé au 31 mars 1979.

Recommandation acceptée. Ceci est en voie de réalisation dans le cadre de l'élaboration du manuel de vérification dont on a parlé ci-dessus.

Recommandation acceptée. Les programmes de travail sont maintenant préparés et approuvés avant le début du travail sur place.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. L'univers de vérification et un plan textuel de vérification de cinq ans ont été mis au point par la direction de la Revue et de la Vérification financières et seront présentés au comité de la revue et de la vérification au mois de novembre 1979. Le 11 juin 1979, ce même comité a approuvé le calendrier de travail pour 1979-1980. De plus, le plan de vérification financière est coordonné a ceux des autres directions de vérification afin de diminuer la charge de travail des vérificateurs et de rendre la vérification plus efficace.

Recommandation acceptée. Un calendrier prévoyant que le manuel de vérification sera terminé le 30 septembre 1979 a été présenté au comité de vérification et de revue lors de sa réunion du 11 juin. Présentement, 95% du manuel est terminé.

Recommandation acceptée. Cette tâche, prévue dans l'élaboration du manuel de vérification, est maintenant accomplie.

Recommandation acceptée. À l'heure actuelle, on prépare et on approuve les programmes de travail avant de commencer les travaux sur place.

Recommandations

19.62On devrait soit respecter le mandat des revues des activités ou le revoir à la lumière du nombre des unités opérationnelles,

du temps nécessaire pour chaque revue et des Ministère ressources en personnel qui sont disponibles.

19.64Chacune des Directions de revue des activités devrait relever directement d'une personne relevant directement du Sous-ministre et chargée de la coordination de toutes les fonctions de vérification interne.

19.67On devrait revoir les méthodes de dotation en personnel afin de mettre au point une politique cohérente sur l'utilisation du personnel en détachement. Cette étude devrait tenir compte des avantages que reçoit le personnel en détachement en comparaison au rendement qu'assure un personnel à temps complet.

19.69On devrait mettre au point des procédés normalisés pour l'accomplissement des revues d'activités. Ces procédés devraient comprendre:

-les étapes nécessaires du travail et les normes de documentation;

-l'étendue de la preuve nécessaire à l'appui des rapports publiés; et

-la nécessité d'inclure des recommandations dans les rapports.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ce point est traité dans le cadre de la mise sur pied d'une fonction de vérification intégrée au sein du Ministère.

Recommandation acceptée. Les rapports de revue des activités sont étudiés par le comité de vérification dont le Sous-ministre est président.

Recommandation acceptée. Étant donné les restrictions actuelles en terme d'années-hommes et de ressources financières, l'utilisation de personnel en détachement sous la direction du personnel à temps plein de revue des activités est la meilleure solution de rechange disponible au personnel à temps plein. Ceci constitue également une occasion de développement de carrière.

Recommandation acceptée.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. Le mandat de la revue des activités a été modifié après qu'on ait eu proposé la mise sur pied d'une fonction de vérification intégrée au sein du Ministère.

Recommandation acceptée. Les directions de Revue des activités relèvent du Sous-ministre adjoint, Revue. Ce dernier est chargé de coordonner toutes les fonctions de vérification interne et il

relève directement du Sous-ministre.

Recommandation acceptée. Étant donné les restrictions actuelles en ce qui concerne les années-personnes et les ressources financières, l'utilisation de personnel en détachement sous la direction du personnel à plein temps de revue des activités est la meilleure solution de rechange disponible au personnel à plein temps et constitue également une occasion de développement de carrière.

Recommandation acceptée. On a achevé l'avant-projet du manuel de revue des activités du Ministère dans lequel ces procédés sont mentionnés. Lors de la réunion de novembre 1979 du Comité de vérification et de revue, l'avant-projet du manuel sera présenté afin d'être approuvé.

Recommandations

19.74Il faudrait séparer les responsabilités pour les fonctions de contestation des plans du Ministère et de vérification à posteriori.

Planification et acquisition d'immobilisations

19.84Le Ministère devrait continuer ses efforts récents en vue de définir clairement et de faire connaître la responsabilité et l'imputabilité des projets d'immobilisations.

19.88Les propositions d'immobilisations devraient s'appuyer sur une documentation précise et complète comprenant:

-une analyse appropriée des besoins;

-une indication claire des objectifs et des effets escomptes;

-une évaluation objective des solutions de rechange;

-une estimation réaliste d'immobilisation; et

-une analyse des coûts en fonction de la durée économique.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ces deux fonctions sont exécutées par des unités distinctes relevant d'un seul fonctionnaire qui relève directement du Sous-ministre.

Les mesures prises par le Ministère au cours des deux ou trois dernières années afin d'élaborer des processus de gestion plus intégrés avaient pour but d'assurer une perception plus claire de la responsabilité et de l'imputabilité pour les projets d'immobilisations.

Recommandation acceptée. Un processus obligatoire de

programmation intégrée a été mis au point et est en fonction depuis 1976; il assure une fonction indépendante de revue et d'analyse qui s'exerce à l'égard des propositions de projets d'immobilisations. Ce processus comprend toutes les exigences énumérées.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. Ces deux fonctions sont exécutées par deux sections distinctes relevant du Sous-ministre adjoint, Revue, qui lui, relève du Sous-ministre, et cela n'entraîne aucun conflit.

Recommandation acceptée. Les mesures prises par le Ministère au cours des deux ou trois dernières années afin d'élaborer des processus de gestion plus intégrés avaient pour but d'assurer une perception plus claire de la responsabilité et de l'imputabilité pour les projets d'immobilisations.

Recommandation acceptée. Un processus obligatoire de programmation intégrée a été mis au point et est en fonction depuis 1976; il assure une fonction indépendante de revue et d'analyse qui s'exerce à l'égard des propositions de projets d'immobilisations. Ce processus comprend toutes les exigences énumérées.

Recommandations

19.92L'approbation définitive de tous les projets devrait être retardée jusqu'à ce que tous les renseignements soient disponibles, notamment la conception détaillée, des estimations réalistes des coûts et des engagements concernant la location de la part des principaux usagers.

19.95La mise en oeuvre des projets devrait être convenablement contrôlée pour que les dimensions et la qualité des installations soient conformes à ce qui a été approuvé et que ces installations soient terminées dans les limites du plan d'exécution prévu et du budget autorise.

19.97Le Ministère devrait s'assurer que tous les projets d'immobilisations soient revus afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs du projet ont été atteints, d'évaluer la performance des gestionnaires et améliorer 1976. La planification et la surveillance de projets semblables à l'avenir.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Le règlement du Conseil du Trésor exige l'approbation en trois étapes:

-l'approbation en principe fondée sur la conception et les meilleurs renseignements disponibles à l'époque;

-l'approbation du programme fondée sur une conception détaillée des devis et des renseignements également plus précis; et

-l'approbation du contrat d'après des offres fermes.

Cette pratique est mise en application par le Ministère.

Une politique de gestion de projet de Transports Canada en vigueur depuis 1976 définit en termes précis les exigences obligatoires de gestion de projet et recommande une méthode a suivre pour assurer un contrôle approprié des fonds et des ressources.

Recommandation acceptée. Les responsabilités et les procédés d'examen sont en place et sont pratiqués en conformité avec la politique de gestion de projet de Transports Canada de 1976.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. Le règlement du Conseil du Trésor exige l'approbation en trois étapes:

-l'approbation en principe fondée sur la conception et les meilleurs renseignements disponibles à l'époque;

-l'approbation du programme fondée sur une conception détaillée des devis et des renseignements également plus précis; et

-l'approbation du contrat d'après des offres fermes.

Cette politique est mise en application par le Ministère.

Recommandation acceptée. Une politique de gestion de projet de Transports Canada en vigueur depuis 1976 définit en termes précis les exigences obligatoires de gestion de projet et recommande une méthode à suivre pour assurer un contrôle approprié des fonds et des ressources. On prend présentement d'autres mesures afin de surveiller plus rigoureusement les projets d'immobilisations et d'améliorer le contrôle des coûts.

Recommandation acceptée. Les responsabilités et les procédés d'examen sont en place et sont pratiqués en conformité avec la politique de gestion de projet de Transports Canada de 1976. Tout récemment, cette politique a été révisée pour accentuer les recommandations spécifiques faites par le Vérificateur général. Les nouvelles directives politiques du Conseil du Trésor sur le contrôle des coûts et pour l'amélioration de la responsabilité pour les grands travaux d'équipement ont aussi été considérées dans cette révision.

Commentaires du Ministère

Recommandations

Contrôle des immobilisations

19.142Le Ministère devrait s'assurer qu'on applique partout les exigences précises du Manuel des approvisionnements.

19.143On devrait mettre au point à l'échelle du Ministère un plan de mise en oeuvre et un échéancier précis pour assurer la bonne intégration du Système de comptabilité des immobilisations - Transports et des registres de garde.

19.144On devrait vérifier tous les dossiers existants des immobilisations et terminer au plus tôt l'identification et la classification des terrains, des immeubles et des quais.

19.145La responsabilité de la coordination et de la surveillance du système de contrôle des immobilisations à l'échelle du Ministère devrait être déléguée à un fonctionnaire désigné de l'Administration centrale.

Gestion des ressources humaines

19.156On devrait maintenir la méthodologie et l'élan créé par le Groupe de travail sur la diminution des coûts en incorporant de façon permanente cette méthode rigoureuse soit à la Revue des activités soit à l'activité de la Programmation.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. On prend des mesures à cette fin.

Recommandation acceptée. Nous sommes en train de préparer un plan précis définissant la méthode et le calendrier selon lesquels les divers sous-systèmes seront intégrés au système de comptabilité des immobilisations et les dossiers seront vérifiés par une inspection physique des immobilisations.

La responsabilité de la coordination et de la surveillance du système de contrôle des immobilisations au sein du Ministère a été attribuée au directeur des Services budgétaires et financiers.

Recommandation acceptée. Le Ministère décidait au début de 1978 que la Direction de la programmation serait responsable pour la fonction de revue de base A afin de continuer l'élan donné par le Groupe d'étude sur la diminution des coûts.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. Un bulletin, publié par la Gestion du matériel le 25 avril 1979, rappelle aux gestionnaires qu'ils doivent se soumettre aux exigences du Manuel des approvisionnements. D'autres mesures ayant trait à la vérification et à la surveillance ont été prises afin de

s'assurer qu'on se conforme aux exigences.

Recommandation acceptée. On a préparé un plan de mise en oeuvre définissant la méthode et le calendrier selon lesquels les divers sous-systèmes seront intégrés au système de comptabilité des immobilisations et les dossiers seront vérifiés par une inspection physique des immobilisations. On espère qu'une grande partie de l'identification et de la classification des immobilisations sera terminée pour le 31 mars 1980.

Recommandation acceptée. La responsabilité de la coordination et de la surveillance du système de contrôle des immobilisations au sein du Ministère a été attribuée au directeur des Services budgétaires et financiers.

Recommandation acceptée. Le Ministère a établi le principe et le calendrier en ce qui concerne la fonction de revue de base A afin de continuer l'élan donne par le Groupe d'étude sur la diminution des coûts. Cette nouvelle fonction relèvera du Sous-ministre adjoint, Revue.

Recommandations

19.159Toutes les méthodes internes de planification de la main-d'oeuvre qui sont présentement en usage devraient être évaluées en fonction de leur utilité et l'une d'entre elles, ou une nouvelle variation, devrait être adoptée par chacune des principales unités organisationnelles du Ministère. Cette méthode devrait être étroitement reliée au processus de planification stratégique du Ministère.

19.163Le Ministère devrait renforcer son processus d'établissement des objectifs individuels, en rapport avec les objectifs du Ministère et du programme.

19.164Le Ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre le nouveau système d'évaluation du rendement des employés le plus tôt possible; ce système devrait se fonder sur des buts collectifs et individuels clairement énoncés et liés aux objectifs et aux buts opérationnels du Ministère.

19.167On devrait adopter un échéancier ferme pour la mise en oeuvre définitive des deux systèmes d'information du personnel afin de recevoir la pleine valeur pour les sommes déjà investies dans la mise au point des systèmes.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée.

Recommandation acceptée. Il s'agit d'une partie intégrante de l'élaboration des procédés ministériels d'examen et d'évaluation du rendement entreprise il y a un an. Le Ministère terminait récemment une tâche importante entreprise en mai 1977 et qui

impliquait l'identification des objectifs stratégiques ainsi que des politiques et des stratégies nécessaires pour réaliser ces objectifs. Voir aussi le commentaire vis-à-vis de 19.171.

Recommandation acceptée. La question est présentement activement à l'étude.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. Présentement, on est en train de mettre au point une méthode de planification de la main-d'oeuvre de Transports Canada, et celle-ci sera étroitement liée au processus de planification stratégique du Ministère. À la fin de l'année, on présentera un rapport faisant état de la situation.

Recommandation acceptée. Le Ministère a renforcé son processus d'établissement des objectifs individuels en rapport avec les objectifs du Ministère et du programme. Ceci s'est fait à l'aide des procédés d'examen et d'évaluation du rendement qu'on utilise présentement à titre d'essai un peu partout dans le Ministère et plus particulièrement pour les SX. Ce procédé sera entièrement mis sur pied vers le mois de juin 1980. La conception et la mise en oeuvre du nouveau système d'évaluation du rendement des employés est liée au procédé susmentionné. Voir également le commentaire 19.171.

Recommandation acceptée. Lorsque ces deux systèmes ont été conçus, leurs possibilités étaient limitées et ils ne peuvent pas répondre aux besoins croissants du Ministère. On a entrepris une autre étude afin de remédier à ce problème. En octobre 1979, on présentera une proposition détaillée aux gestionnaires supérieurs afin qu'ils l'approuvent.

Recommandations

19.169Le Ministère devrait assurer une orientation plus forte à ses programmes de formation:

-en formant les gestionnaires à l'identification des besoins de formation;

-en améliorant les directives portant sur l'identification des besoins de formation; et

19.171Le Ministère devrait faciliter l'évaluation de l'efficacité du programme de formation en terminant la mise en oeuvre du processus amélioré d'évaluation du rendement mentionné à la section sur la planification de la main-d'oeuvre et de l'organisation.

19.173L'institut de formation devrait entreprendre une revue annuelle de tous les cours achetés de l'extérieur et d'un échantillon des cours internes. La revue devrait se concentrer sur la réalisation des objectifs des cours et sur une analyse du

coût-efficacité des cours en comparaison des autres méthodes d'enseignement.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. La formation des instructeurs qui doivent diriger ce programme est en cours et comprend des directives sur l'identification des besoins en formation. La responsabilité des gestionnaires dans ce domaine est de nouveau mise en lumière au moyen de ce programme et de plusieurs autres programmes de formation.

Recommandation acceptée. Ce projet a reçu une priorité élevée mais il faudra au moins 12 mois pour le terminer. Voir aussi les commentaires vis-à-vis de 19.163 et 19.164.

Recommandation acceptée. On est en train de mettre au point les moyens et le calendrier pour la mise en oeuvre d'une telle revue.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. La formation des instructeurs qui doivent diriger ce programme est en cours et comprend des directives sur l'identification des besoins en formation. La responsabilité des gestionnaires dans ce domaine est de nouveau mise en lumière au moyen de ce programme et de plusieurs autres programmes de formation.

Recommandation acceptée. La mise en oeuvre d'un processus amélioré d'évaluation du rendement des employés devra être terminée vers le mois de juin 1980. Voir également les commentaires 19.163 et 19.164.

Recommandation acceptée. On a fait un inventaire de tous les programmes de formation et de perfectionnement et on les évalue présentement en se fondant sur un projet pilote. On espère qu'un système de revue générale sera mis sur pied au cours de l'année 1980-1981.

Recommandations

19.175Le calendrier de diffusion du cours sur l'évaluation de la formation devrait être accéléré et l'on devrait mettre en oeuvre les procédés nécessaires pour assurer le fonctionnement du processus d'évaluation.

19.178Le coût des activités officielles de formation et de perfectionnement, y compris le coût du temps des employés en formation, les traitements des instructeurs et les coûts d'élaboration des cours, devrait être relevé et déclaré d'une façon uniforme. On devrait appliquer des contrôles fermes pour assurer que tous les coûts soient relevés et correctement identifiés.

19.179Les coûts réels de formation devraient être comparés périodiquement avec le budget; on devrait analyser les écarts et exiger une explication de chaque centre de coût qui s'écarte du plan d'une façon importante.

19.181L'institut de formation devrait ajuster sa méthode de projection des jours-hommes de formation, tant aux installations de l'institut que sur place, afin de tenir compte des facteurs tels les taux d'échec et d'abandon dus aux conflits d'horaire au sein du Ministère.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ceci est en voie de réalisation, compte tenu des ressources disponibles et du calendrier de la formation impliquée.

Recommandation acceptée. Un système est en voie d'élaboration.

Recommandation acceptée. Un système est en voie d'élaboration.

Recommandation acceptée. Une base statistique est en voie d'élaboration à cette fin.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. On rédige présentement un avant-projet de directives et de méthodes qui serviront à évaluer les programmes de formation. Cet avant-projet sera distribué dans tout le Ministère au mois de septembre 1979 et les directives et les méthodes officielles seront approuvées en décembre 1979.

Recommandation acceptée. Un système est présentement mis au point en collaboration avec les groupes des Finances et Personnel et il devrait être utilisé vers la fin de l'année 1979.

Recommandation acceptée. Le système dont on parle dans le commentaire 19.178 permettra au Ministère de comparer les coûts réels avec les dépenses prévues.

Recommandation acceptée. Le travail a été accompli.

Recommandations

19.182Le Ministère devrait réexaminer les projections quinquennales de formation pour s'assurer qu'elles constituent un fondement fiable pour les décisions futures reliées aux effectifs de formation et à l'aménagement futur des installations de formation.

Le Fonds renouvelables des aéroports

19.192Tous les coûts qui ont trait à l'opération des aéroports relevant du Fonds renouvelable des aéroports devraient être

imputés au Fonds en conformité avec la circulaire 1970-7 du Conseil du Trésor.

Le Conseil des ports nationaux

19.205Le Conseil devrait instaurer des procédés assurant que les présentations pour l'autorisation du gouverneur en conseil soient faites à temps.

Commentaires du Ministère

Recommandation acceptée. Ces études sont un processus permanent au Ministère.

Recommandation acceptée. On travaille présentement à préparer une proposition au Conseil du Trésor afin de réviser le Fonds renouvelable des aéroports pour prévoir l'imputation du coût des services de contrôle de la circulation aérienne ainsi que des services de télécommunications et d'électronique reliés au contrôle de l'aérogare. Sous réserve de l'approbation de cette proposition, ces coûts seront imputés au Fonds à partir de l'année financière 1979-1980.

Recommandation acceptée. Il existe des systèmes au sein du Ministère. Dans ce cas particulier, il s'est produit des circonstances uniques qui échappaient dans une large mesure au contrôle du Conseil.

Commentaires du Ministère au 31 août 1979

Recommandation acceptée. Le Ministère effectue constamment de nouvelles études.

Recommandation acceptée. Le Conseil du Trésor a permis qu'on révise le Fonds renouvelable des aéroports et les coûts de tous les services reliés au contrôle de l'aérogare sont maintenant imputés au Fonds.

Recommandation acceptée. Il existe des systèmes au sein du Conseil.

ANNEXE F

RAPPORTS DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL

AU COMITÉ PERMANENT DES

COMPTES PUBLICS, LE 14 NOVEMBRE 1979

14 novembre 1979

Monsieur D. Johnson
Le Président du Comité permanent des comptes publics
Pièce 436C
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

La présente lettre a pour but de vous informer de l'état actuel des questions que le Vérificateur général a soulevées dans ses rapports des années 1976 et 1977, au sujet desquelles aucune mesure corrective n'a été indiquée, ni par le Secrétariat au Conseil du Trésor, ni par mon Bureau. Ces rapports ont été soumis à votre Comité afin de faciliter son travail.

Quand au rapport du Vérificateur général portant sur l'année 1976, j'ai indiqué, dans mon rapport du 11 juillet 1978 soumis à M. R. Huntington, 5 paragraphes au sujet desquels il était impossible de signaler quelque mesure corrective. Ces questions sont traitées brièvement dans l'annexe I. Trois d'entre elles ont fait l'objet d'un nouvel examen par le Vérificateur général, qui en a exposé l'essentiel dans son rapport de 1978; elles ont donc été soumises à un examen additionnel pour enfin être résolues.

En ce qui concerne le rapport du Vérificateur général pour 1977, j'ai indiqué à M. Huntington, dans mon rapport du 30 juin 1978, 16 paragraphes au sujet desquels on n'a pu signaler aucune mesure corrective. Ces questions sont exposées brièvement dans l'annexe II. Je crois que les mesures planifiées ou prises à ce jour résolvent toutes les questions, sauf celles qui ont énoncées aux paragraphes 10.21, 11.5 à 11.11 et 15.21.

Les questions en suspens feront l'objet d'un examen permanent et pourraient être traitées dans des rapports ultérieurs du Vérificateur général.

Espérant que ces informations vous seront utiles ainsi qu'au Comité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

H.G. Rogers

ANNEXE I

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, 1976
ÉTAT DES QUESTIONS EN SUSPENS
AU 30 SEPTEMBRE 1979

Numéro des paragraphes et questions traitées

9.6Travaux publics

Le Vérificateur général cherche une meilleure manière d'exposer, dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics, le coût des services de logement. En outre, il recommande au Conseil du Trésor d'étudier un système de facturation du ministère bénéficiaire.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Cette question a été traitée intégralement tant dans le rapport du Vérificateur général portant sur l'année 1978 que par le Comité sénatorial des finances nationales. On a pris des mesures en ce qui concerne les recommandations plus particulières, y compris le lancement d'un projet pilote permettant de réaliser l'auto-financement.

Numéro des paragraphes et questions traitées

13.12Affaires extérieures

Étant donné la façon dont les crédits sont libellés, il a été impossible d'obtenir l'autorisation d'accroître au delà des coûts estimatifs les paiements versés par le Canada pour adhérer à des organismes internationaux.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Cette question n'as pas été résolue. Ni le ministère ni le Secrétariat du Conseil du Trésor croit qu'un contrôle plus efficace serait réalisé par un changement dans la façon d'obtenir l'autorisation du Parlement.

Numéro des paragraphes et questions traitées

16.11La Compagnie des jeunes Canadiens

Le Vérificateur général estime que le paiement de prestations de cessation d'emploi aux membres bénévoles de la CJC n'est pas autorisé en vertu de la Loi sur la Compagnie des jeunes Canadiens.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Au moment d'effectuer les paiements, on a obtenu des avis juridiques

indiquant qu'il existait une autorisation relativement à cette question. On n'a pas l'intention de recouvrer ces paiements. Le Vérificateur général a convenu qu'il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures.

Numéro des paragraphes et questions traitées

18.5Environnement

Le Vérificateur général a fait observer que le ministère paie un loyer en vertu d'un bail à longue échéance pour une propriété qui n'est pas occupée.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Cette question a été reprise dans le rapport du Vérificateur général portant sur l'année 1978, puis elle a été examinée intégralement par le Comité des comptes publics. Les Travaux publics étudient la possibilité d'utiliser cette propriété.

Numéro des paragraphes et questions traitées

19.6Revenu Canada - Impôt

Le Vérificateur général demande que l'on donne suite aux recommandations du Comité des Comptes publics contenues dans son deuxième rapport daté du 6 mars, 1975:

"qu'on étudie les amendements à apporter aux dispositions sur le caractère confidentiel de la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'exiger la publication des noms de tous les contribuables dont les comptes sont annulés."

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Cette question a été reprise dans le rapport du Vérificateur général portant sur 1'année 1978 et elle a été examinée par un comité interministériel sans résultat à cause de problèmes de "souveraineté", d'économie et d'administration.

ANNEXE II

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, 1977
ÉTAT DES QUESTIONS EN SUSPENS
AU 30 SEPTEMBRE 1979

Numéro des paragraphes et questions traitées

10.21Utilisation des données statistiques par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

On constate une utilisation importante de données statistiques au sujet d'applications de dépenses pour lesquelles ces données n'ont pas été établies, alors que la pertinence de ces données en ce qui a trait à ces utilisations secondaires n'as pas été évaluée.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Le Conseil du Trésor n'envisage pas prendre des mesures additionnelles. Depuis que l'observation fut faite, des améliorations ont eu lieu dans l'usage de meilleures statistiques par l'Assurance-chômage. D'autres ministères impliqués révisant l'information reçue de Statistique Canada afin d'utiliser les statistiques qui fourniront les résultats des plus justes.

Numéro des paragraphes et questions traitées

11.5 à 11.11Dépenses des sociétés de la Couronne pour les voyages et les réinstallations

Le Vérificateur général a conclu que les politiques des sociétés en question, à cet égard, ne sont pas satisfaisantes et que, d'une manière générale elles ne peuvent être comparées aux politiques établies par le Conseil du Trésor à l'intention des fonctionnaires de 1'État.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

La loi qui est en cours de rédaction précisera dans quelle mesure les sociétés de la Couronne doivent respecter la direction centrale et déterminera les rôles et les responsabilités des organismes centraux à l'égard des sociétés de la Couronne.

Numéro des paragraphes et questions traitées

11.19Approvisionnements et Services - Service central de voyage Méthodes et procédures de facturation

Les procédures actuelles créent, tant pour le Service central de voyage que pour les ministères et les organismes clients, de sérieux problèmes de contrôle financier.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

De nouveaux mécanismes de contrôle ont été mis sur pied en vue de résoudre le problème décelé.

Numéro des paragraphes et questions traitées

12.13Énergie, Mines et Ressources - Communication de renseignements dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics

1.Certains transferts d'affectations au sein du même crédit n'étaient pas indiqués dans les Comptes publics.

2.Les subventions aux instituts de recherche ne sont pas toujours indiquées séparément dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Cette question sera réglée à la suite de l'étude actuellement en cours au sujet de la présentation du volume II des Comptes publics, étude qui coïncide avec la révision de la présentation du Budget des dépenses.

Ces subventions sont maintenant indiquées séparément dans le Budget des dépenses ainsi que dans les Comptes publics. Cette question a été examinée intégralement par le Comité des comptes publics au mois de juin 1978.

Numéro des paragraphes et questions traitées

12.14Énergie, Mines et Ressources - Subvention à 1'un des instituts de recherche

On a octroyé une subvention alors que les conditions fixées n'avaient pas été remplies.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Comme il en a été question à la réunion du mois de juin 1978 du Comité des comptes publics, le ministère a veillé par la suite à ce que les conditions fixées soient remplies.

Numéro des paragraphes et questions traitées

14.4Nécessité probable d'obtenir un crédit du Parlement pour la radiation de prêts accordés par le Secrétariat du Conseil du Trésor

Certains prêts ne représentent pas des avoirs du Gouvernement du Canada. Ces prêts sont les suivants:

1. $384 millions à Radio Canada, à la Commission de la capitale nationale, aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon;

2.$215 millions à divers pays parmi les moins développés.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Ces prêts sont prévus dans les Comptes publics en 1978-79, et 1'on demandera l'autorisation du Parlement pour en effectuer la radiation en 1979-80.

L'autorisation de radier ces prêts a été obtenue au moyen du budget supplémentaire de 1977-78.

Numéro des paragraphes et questions traitées

14.9Secrétariat du Conseil du Trésor - Évaluation des comptes de pensions

Les états financiers du Gouvernement du Canada n'indiquent aucune lacune par suite des évaluations actuarielles, soit du Régime de pensions du Canada, soit du compte de prestations supplémentaires de retraite.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

La lacune a maintenant été divulguée dans une note aux états financiers du Gouvernement du Canada.

Numéro des paragraphes et questions traitées

15.17Approvisionnements et Services Fonds renouvelable des approvisionnements - Recette non consignée

Le Vérificateur général fait observer que les $14.8 millions représentant la recette différée comprennent des montants qui auraient dû être indiqués comme étant des recettes annuelles et que ce montant n'a pas été déterminé.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

D'après un examen effectué par le ministère, il ressort que le coût d'une indication plus précise de la recette différée n'est pas justifié. Selon les conclusions de l'étude PPCG il ne serait pas efficace du point de vue des coûts vis-à-vis les bénéfices de faire des changements majeurs à court terme dans les systèmes actuels. D'ailleurs, l'approche uniforme utilisé nous donne une base raisonnable de présentation afin de permettre la possibilité de prendre des décisions et de faire des évaluations. Le principe de rapprochement entre revenus et dépenses est important. Par conséquent, aussitôt qu'il y aura des changements, les procédures seront révisés dans le but d'obtenir plus de précision à un coût raisonnable.

Numéro des paragraphes et questions traitées

15.19Secrétariat du Conseil du Trésor Omission d'accroître les indemnités de cessation d'emploi

Le Vérificateur général a fait des réserves au sujet de ses rapports sur les états financiers et avec les fonds renouvelables d'un certain nombre de sociétés de la Couronne qui ont omis d'accroître le passif pour les indemnités de cessation d'emploi.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Les sociétés de la Couronne en question ont révisé leurs politiques et accru, maintenant, ce passif. Les modifications proposées en ce qui concerne la politique des fonds renouvelables résout la question du point de vue de ces fonds.

Numéro des paragraphes et questions traitées

16.5Expansion économique régionale - Paiement imputé incorrectement sur un crédit de 1976-77

Le Vérificateur général signale qu'une avance de l.5 million sur un emprunt autorisé de $20 millions, payée le 14 avril 1977 et imputée sur un crédit concernant l'année 1976-77 ne répondait pas aux exigences énoncées à l'article 30 de la Loi sur l'administration financière.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Il y a, effectivement, eu infraction, mais cette dernière n'a eu de répercussion ni sur les dépenses budgétaires, ni sur le déficit indiqué. Par conséquent, il n'y a pas lieu de prendre d'autres mesures.

Numéro des paragraphes et questions traitées

16.8Expansion économique régionale - Paiement irrégulier en vertu d'une entente concernant une prime d'encouragement

Le ministère a effectué un paiement définitif représentant $1.3 million en vertu d'une entente conclue avec une entreprise au sujet d'une prime d'encouragement, alors qu'une condition essentielle de l'entente n'avait pas été observée, le ministère de l'Environnement s'étant trouvé dans l'impossibilité de fournir l'attestation requise relativement à la lutte contre la pollution.

Correctif apporté ou en cours d'application en vue de résoudre la question

Il est vrai qu'une condition de l'entente n'avait pas été observée,

mais toutes les parties ont agi de bonne foi en vue de la réalisation des objectifs généraux. On s'efforce constamment de respecter les conditions énoncées afin de rencontrer les demandes d'une diminution de pollution.

le 14 novembre 1979

M. D. Johnston
Le Président du Comité permanent des comptes publics
Pièce 436C
Chambre des communes

Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Cher monsieur,

Cette lettre a pour but de vous informer de l'état actuel des mesures prises à l'égard des questions d'envergure générale soulevées par le Vérificateur général dans son rapport de 1978.

Ces questions furent adressées dans une lettre émise le 13 octobre 1978 par le président du Conseil du Trésor au Vérificateur général qui, d'ailleurs, l'a publiée dans son rapport de 1978. Par conséquent, je désire vous renseigner sur les progrès subséquents à cette lettre. Aussi, certaines de ces questions furent discutées avec le Comité plus tôt cette année.

Une copie de cette lettre et de l'annexe ci-joint ont été envoyées au Vérificateur général lui demandant de confirmer que les questions soulevées dans le rapport soient traitées convenablement. Il en a confirmé ainsi.

Espérant que ces informations vous seront utiles ainsi qu'à votre Comité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

H.G. Rogers

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - 1978
RÉSUMÉ DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA
SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTÉRESSANT
L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES

CHAPITRE 3

3.12 à 3.27 incl.

QUESTIONS

TRACE - ACQUISITION D'IMMOBILISATIONS - ÉCONOMIE

Des faiblesses dans le processus d'acquisition d'immobilisations indiquent que certaines ressources ne furent pas acquises à un coût minimum. Une définition imprécise de la responsabilité et de l'imputabilité de certains projets a empêché de porter une attention suffisante à des points importants de leur planification et de leur mise en oeuvre. On n'a pas toujours montré clairement la nécessité d'entreprendre certains projets ni les avantages qui en résulteraient; de plus les objectifs visés étaient, dans certains cas, mal énoncés. Une mauvaise gestion des projets a donné lieu à une augmentation sensible des coûts en termes réels. Les premières estimations quant aux coûts des projets n'étaient pas dignes de confiance et les prévisions relatives aux coûts sur la durée d'utilisation n'ont pas été analysés adéquatement. Les projets terminés n'ont pas toujours fait l'objet d'examens, ce qui aurait pourtant permis de recueillir des renseignements utiles pour la réalisation d'autres projets semblables.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Les 13 vérifications effectuées jusqu'alors dans le cadre du TRACE ont permis au Vérificateur général de conclure que le processus gouvernemental d'acquisition d'immobilisations ne répondait pas à des normes de "souci d'économie". Selon lui, le processus présentait un certain nombre de lacunes qui portent à croire, dans l'ensemble, que des ressources de qualité appropriée n'ont pas été acquises à un coût minimal. Ces conclusions ne s'appliquaient toutefois pas à tous les projets examinés.

Le Vérificateur général a recommandé que les ministères et organismes mettent en application la nouvelle politique et les nouvelles lignes directrices du Conseil du Trésor sur la gestion des grands projets de la Couronne et adoptent d'autre procédés pour assurer, en ce qui a trait à tous les projets d'immobilisation, que:

-la responsabilité et l'imputabilité sont clairement définies;

-les demandes de fonds sont appuyées par une documentation précise et complète;

-l'approbation finale est basée sur une information complète;

-la mise en oeuvre des projets est contrôlée de façon appropriée;

-les projets terminée sont examinés.

Il a aussi recommandé qu'il y ait, à l'intérieur du ministère répondant, une revue indépendante de tous les projets majeurs proposés

afin d'assurer que les demandes de fonds sont supportées par une documentation exacte et complète avant d'être soumises au Conseil du Trésor pour approbation.

SITUATION ACTUELLE

1.Les ministères et les organismes mettent actuellement en application la politique et les lignes directrices publiées en 1978 relativement à la gestion des grands projets de la couronne.

2.Après que le Conseil du Trésor eût approuvé cette politique et ces lignes directrices, le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris deux activités de suivi: la rédaction d'une version simplifiée de la politique et des lignes directrices qui servira de guide de travail aux ministères dans le cas de projets de moindre envergure, et l'élaboration d'un processus de recrutement et de rémunération de chefs de projet qualifiés pour la réalisation des grands projets de la Couronne ce processus sera bientôt disponible).

3.De plus, on a récemment publié des directives sur le contrôle des coûts en raison de l'obligation faite aux ministres du Conseil du Trésor d'exercer un contrôle accru sur les dépenses de fonds publics lors de la mise en oeuvre des projets de la couronne.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - 1978

RÉSUMÉ DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA
SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTÉRESSANT
L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES

CHAPITRE 4

4.19 à 4.26 incl.

QUESTIONS

TRACE - MESURE ET ACCROISSEMENT DU RENDEMENT

Les ministères examinés se sont peu servis des données sur la mesure de la performance qu'ils ont produites, données dont l'utilité était d'ailleurs limitée. Elles n'ont servi qu'à justifier les niveaux actuels des effectifs ou à démontrer la nécessité d'augmenter le personnel. Les gestionnaires n'utilisent pas les systèmes de mesure de la performance mis à leur disposition et, par conséquent, ne prennent pas d'engagement dans ce sens. Les systèmes de mesure de la performance manquent d'uniformité sur le plan des méthodes pour mesurer des normes utilisées ainsi que des comptes rendus de la direction. Dans bien des cas, les informations sont inexactes et les indicateurs de performance prêtent à confusion. Dans la plupart des ministères examinés, on utilisait les normes basées sur une performance d'années antérieures plutôt que sur les résultats d'une analyse en profondeur. Dans certains cas où l'information était suffisante pour estimer l'efficience de la main-d'oeuvre, on s'est aperçu que l'information était à un niveau inacceptable.

Dans les ministères axés sur les programmes de traitement et comptant un grand nombre d'employés, la direction n'a pas recours de façon adéquate aux techniques reconnues d'augmentation de la productivité.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a été le premier à définir les questions qui entourent la mesure de la performance et a fait connaître l'importance qu'il attache à cette responsabilité fondamentale de la gestion. Néanmoins, deux seulement des les systèmes de mesure de la performance étudiés dans 12 ministères sont apparu satisfaisants. La plupart des systèmes de mesure de la performance étudiés ne constituaient pas un élément important du processus de gestion et ne répondaient pas aux besoins de renseignements des gestionnaires des opérations. Dans la plupart des opérations vérifiées, la direction ne connaissait ni le niveau réel de son rendement ni la mesure dans laquelle il pouvait être amélioré. Dans la plupart des situations où l'effectif est nombreux, on ne déployait pas les efforts suffisants pour augmenter la productivité.

Le Vérificateur général a recommandé que l'on mette en place des systèmes de mesure de la performance afin de contrôler les opérations, de faciliter la planification des programmes et d'étayer les demandes de ressources. Les gestionnaires des opérations de traitement utilisant un grand nombre d'employés devraient se servir davantage des techniques reconnues d'amélioration de la productivité.

SITUATION ACTUELLE

La circulaire no 1976-25 du Conseil du Trésor stipule que:

-les ministères dont les programmes sont examinés par le Conseil du Trésor doivent mesurer périodiquement la performance de leurs opérations;

-les ministères doivent commencer à fournir des données sur la mesure de la performance à l'appui de leurs exigences de programme au plus tard dans leurs prévisions de programme de 1971-1978;

-d'ici 1980, tous les ministères et organismes doivent, dans toute la mesure du possible, recourir à la mesure de la performance aux fins de la gestion interne et de l'allocation des ressources. Les progrès réalisés seront évalués par rapport à la date-cible de 1980.

Le Conseil du Trésor a publié un manuel en deux volumes sur la mesure de la performance des programmes, une brochure intitulée "la mesure de la performance: guide du gestionnaire" ainsi que trois rapports présentés au Parlement sur 1'utilisation actuelle de la mesure de la performance au sein des ministères et organismes. En outre, le personnel du Bureau du Contrôleur général participe annuellement à la formation d'environ 1,500 gestionnaires et spécialistes par le truchement de plus de 60 cours de mesure de la performance des programmes offerts par la Commission de la Fonction publique.

En 1978, le Bureau du Contrôleur général entreprenait une importante enquête sur les pratiques de gestion en usage: l'enquête sur le "Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion" (PPCG). La première étape de l'enquête PPCG visait 21 ministères et organismes majeurs et sera terminée en 1979. Au cours de la deuxième étape, laquelle sera terminée en 1980, on visitera 11 autres ministères et organismes. L'enquête PPCG s'intéresse surtout à la planification, à la budgétisation, au contrôle, à l'évaluation et à la vérification.

Le Contrôleur général communique les conclusions de chaque examen directement au sous-ministre ou au chef du ministère ou de l'organisme concerné, qui doit, à son tour, préparer des plans d'action visant à remédier aux faiblesses décelées. Le personnel du Bureau du Contrôleur général étudie ces plans d'action dans le but de s'assurer que l'on s'achemine vraiment vers 1'application de meilleures pratiques et de meilleurs contrôles de gestion. Les plans d'action permettent de fournir de meilleurs renseignements aux gestionnaires, ce qui les aide à accroître l'efficacité de leurs programmes.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - 1978

RÉSUMÉ DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA
SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTÉRESSANT
L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES

CHAPITRE 5

5.17 à 5.26 incl.

QUESTIONS

TRACE - ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ

Jusqu'à maintenant, un manque d'efforts, un travail de faible qualité et une présentation et une utilisation insuffisantes des résultats ont empêché les réalisations des ministères dans le domaine de l'évaluation de l'efficacité d'être à la hauteur des attentes. Dans la plupart des cas, les objectifs des programmes ne sont exposés qu'en termes généraux et on ne précise pas les résultats susceptibles d'être mesurés. Où il fut possible de mesurer l'efficacité des programmes, les mesures démontraient souvent de sérieuses faiblesses.

RECOMMANDATION ET CONCLUSIONS

L'examen de 23 programmes de 18 ministères a permis au Vérificateur général de conclure que les tentatives d'évaluer l'efficacité des programmes au sein du gouvernement du Canada ont rarement réussi. Aussi l'étendue et la qualité des évaluations d'efficacité devront être grandement améliorées avant que la haute direction, le gouvernement et le Parlement puissent être raisonnablement informés sur les réalisations des programmes publics.

Le Vérificateur général a recommandé que des renseignements sur l'efficacité des programmes soient transmis à ceux qui prennent des décisions d'une façon et à une fréquence qui tiennent compte des responsabilités des destinataires. De plus, les ministères et organismes devraient préciser les objectifs et les répercussions des programmes et signaler les résultats pouvant être évalués, et en faire une évaluation aussi précise que possible. Enfin, les évaluations de l'efficacité devraient traduire le niveau actuel des connaissances et le coût de telles évaluations devrait être justifié.

SITUATION ACTUELLE

Le TRACE n'avait pour objet que les éléments de 23 programmes de 18 ministères et non l'ensemble des programmes.

En 1977, le Conseil du Trésor publiait un énoncé de politique (CT 1977-47) précisant la responsabilité des sous-ministres et des chefs des organismes en ce qui concerne l'élaboration et la mise en oeuvre de procédures appropriées d'évaluation et de déclaration de l'efficience et de l'efficacité caractérisant la réalisation des objectifs des programmes gouvernementaux.

Ayant entrepris de vastes consultations, le Bureau du Contrôleur général a préparé des lignes directrices sur l'évaluation des programmes que seront publiées sous peu. En plus d'approfondir la question de la mise en oeuvre de la politique, ces lignes directrices traitent de la communication, de la distribution et de l'examen des rapporte d'évaluation.

Bien que la politique du Conseil du Trésor no 1977-47 traite d'abord et avant tout de l'évaluation des programmes déjà en oeuvre, on y trouve des directives quant à l'évaluation ;a laquelle doivent être soumis les nouveaux programmes.

L'enquête PPCG dont il est question au chapitre 4 du présent résumé devait, entre autres choses, évaluer les dispositions régissant la mise en oeuvre de la politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation des programmes. Les questions posées dans le cadre de cette enquête visaient à déterminer la mesure dans laquelle les ministères ont mis en oeuvre les plans d'évaluation des programmes qu'ils avaient préparés, la façon dont on réussit à communiquer et à diffuser adéquatement les résultats et si l'on s'est doté de processus assurant que ces résultats sont analysés et utilisés tant à court qu'à long terme.

Les ministères et organismes doivent préparer des plans d'action pour corriger les lacunes relevées lors de l'enquête PPCG. Les mesures correctives vont de la mise sur pied d'unités chargées de l'évaluation à la fourniture de personnel et de ressources aux fins des programmes à évaluer et à l'examen de ces programmes.

Outre l'enquête PPCG, le Bureau du Contrôleur général a pris une autre initiative dans le domaine de l'évaluation des programmes: il a créé un groupe d'étude spécial sur la possibilité d'évaluer les programmes. Ce groupe d'étude a pour tâche d'aider les ministères et organismes à isoler les programmes et éléments de programme à évaluer, puis à élaborer des plans d'évaluation bien précis pour chaque ministère.

À l'heure actuelle, des activités ont été entreprises dans 20 ministères et organismes. Environ 12 d'entre eux ont mis au point un premier plan d'évaluation quinquennal et de ce nombre, huit ont reçu l'approbation de la direction supérieure. La plupart de ces organismes et ministères ont précisé les éléments de programme qui seraient soumis à une évaluation. Au cours des 12 prochains mois, le travail s'étendra à 11 autres ministères et organismes tant par la poursuite de l'enquête PFCG que par l'intervention du groupe d'étude sur la possibilité d'évaluer les programmes. On s'attend à ce qu'en janvier 1980, quelque 150 évaluations soient en cours.

De plus, le Bureau du Contrôleur général travaille actuellement à la préparation d'un cours de perfectionnement à l'intention des gestionnaires des unités chargées de l'évaluation des programmes et des évaluateurs supérieurs. Les responsables de la fonction au sein des ministères et organismes devraient tout particulièrement, par le biais de ce cours, mieux comprendre et appliquer la politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation des programmes.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - 1978

RÉSUMÉ DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA
SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTÉRESSANT
L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES

CHAPITRE 6

6.1 à 6.112 incl.

QUESTIONS

AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DESTINÉS AU PARLEMENT

Le point essentiel est le besoin d'améliorer l'imputabilité. Le Vérificateur général croit que, pour y arriver, il faut exercer un contrôle plus efficace sur les ministères et organismes du gouvernement et cela exige ce qui suit:

-les ministères doivent informer davantage le Parlement de leurs plans;

-il faut mettre davantage l'accent sur l'exactitude des renseignements figurant dans le Budget des dépenses et voir à ce que l'information fournie par les Comptes publics puisse permettre d'établir des comparaisons;

-il faut obtenir que le Contrôleur général précise les renseignements à fournir dans le Budget des dépensé et dans les Comptes publics; et

-il faut décrire avec plus de précision la nature des dépenses à l'égard desquelles des crédits sont affectés.

Pour que ces amélioration soient apportées, le Vérificateur général précise un certain nombre de changements visant la présentation et le contenu du Budget des dépenses et propose un moyen que pourrait adopter le Contrôleur général pour améliorer la qualité et l'accessibilité des données du Budget.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Le Vérificateur général a recommandé que l'on entreprenne une étude sur la présentation du budget des dépenses.

Cette étude aurait pour but de recommander des modifications permettant d'améliorer la qualité et la présentation des renseignements du Budget des dépenses afin d'aider les députés à mieux comprendre la distribution des ressources du gouvernement et de mieux évaluer les résultats possibles des projets des dépenses. De même, ces modifications devraient assurer un lien logique entre le Budget de dépenses et les Comptes publics. En outre, aux fins de l'imputabilité, les présentations devraient faire état des systèmes de planification et de contrôle des opérations des ministères.

SITUATION ACTUELLE

La responsabilité pour étudier la présentation du Budget des dépenses fut transférée du Secrétariat du Conseil du Trésor au Bureau du

Contrôleur général le 11 août 1979.

Comme tâche première, le BCG fera une revue et révisera au nécessaire la présentation et le contenu du Budget des dépenses.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - 1978

RÉSUMÉ DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTÉRESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES

CHAPITRE 7

7.1 à 7.64

QUESTIONS

IMPUTATION DES SERVICES DE LOGEMENT

La question essentielle est d'imputer de façon appropriée les services de logement à ceux qui les fournissent et à ceux qui les utilisent. À cette fin, il faut communiquer au Parlement de façon plus complète:

-le coût des immeubles construits, achetés ou loués à bail en vue de fournir des locaux;

-le coût de l'espace occupé en vue d'exécuter les programmes gouvernementaux; et

-le rendement et l'efficacité des Travaux publics à titre d'organisme central chargé d'acquérir et de fournir des locaux et des services connexes.

RECOMMANDATION ET CONCLUSIONS

Le Vérificateur général a proposé que les Travaux publics imputent les services de logement aux ministères utilisateurs:

-en établissant un Fonds renouvelable d'exploitation des immeubles;

-en établissant un Fonds renouvelable de la gestion des locaux et des services professionnels; et

-en continuant de financer les nouveaux locaux par l'intermédiaire des affectations parlementaires annuelles.

SITUATION ACTUELLE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec le ministère des Travaux publics, prépare actuellement un plan, devant être soumis au cabinet, relatif à la gestion du Programme de logement du ministère des Travaux publics selon le principe de la "rentabilisation" ou du "recouvrement des coûts".

PARAGRAPHES

CHAPITRE 8

8.1 à 8.19

QUESTIONS

CONTRÔLEURS DE MINISTÈRES

APERÇU DES ATTRIBUTIONS D'UN CONTRÔLEUR DE MINISTÈRE

Dans cette section, le Vérificateur général résume les principaux aspects des recommandations présentées dans des rapports antérieurs relativement aux qualifications professionnelles, aux responsabilités, aux rapports et au rôle des agents financiers supérieurs des ministères, précise et approfondit l'esprit de ces recommandations et commente les progrès réalisés. À son avis, on a réussi à apporter les changements nécessaires à un meilleur rendement des contrôleurs de ministères, même si ces changements furent plus lents qu'il aurait été souhaitable.

De plus, le Vérificateur général remarque que l'on n'a pas encore orienté le rapport fonctionnel entre les agents financiers supérieurs des ministères et la Direction de l'administration financière du Bureau du Contrôleur général.

8.20 à 8.23

PROBLÈMES D'ORGANISATIONS DEMANDANT UNE ÉTUDE PLUS POUSSÉE

Un certain nombre de questions relatives au rôle des agents financiers supérieurs des ministères, dans les domaines exigeant l'interaction avec les gérants de programme, exigent que l'on entreprenne une étude plus poussée avant que des recommandations puissent être faites quant au rôle qui leur revient dans chaque ministère.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Le contrôleur du ministère devrait être professionnellement qualifié et posséder les responsabilités, l'expérience et un niveau hiérarchique pour qu'à titre de pivot du groupe supérieur de la gestion, il soit la personne qui conseillera ses collègues de la gestion sur toutes les questions financières.

Il s'agit de questions nécessitant l'appui et l'intervention du Contrôleur général et son Bureau devrait s'en occuper dès que possible.

SITUATION ACTUELLE

Le Bureau du Contrôleur général prépare actuellement un document sur le rôle du contrôleur de ministère. En plus de décrire le rôle d'un contrôleur de ministère, ce document fournit le fondement d'une étude de principe à laquelle participeront les sous-ministres.

Dans le cadre de l'enquête PPCG, le Contrôleur général passe en revenue la "gestion de la fonction financière" au sein des ministères. L'un des buts de cette enquête est d'évaluer le rôle et les responsabilités de l'agent financier supérieur.

Le rapport fonctionnel entre les agents financiers supérieurs des ministères et la Direction de l'administration financière du Bureau du Contrôleur général se raffermit sans cesse grâce à l'orientation et aux avis provenant de la Direction et à l'intervention des comités consultatifs interministériels des systèmes financiers, de la vérification financière interne et de l'élaboration de l'administration financière.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - 1978

RÉSUMÉ DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTÉRESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES

CHAPITRE 9

9.1 à 9.13

QUESTIONS

PRÉCÉDÉS DE MARCHÉS

9.1 à 9.13

Les procédés de marchés des ministères ont laissé voir certaines faiblesses. Par exemple, une documentation insuffisante sur l'aspect équité des marchés lorsqu'on n'a pas recours aux procédés concurrentiels officiels; on manque de contrôle sur les coûts lorsqu'on établit des prix à taux fixes par période et des prix coûtants majorés; enfin, on ne fournit pas suffisamment de renseignements au Conseil du Trésor et on n'attend pas toujours son approbation pour commencer les travaux.

9.14 à 9.21

Il existe des lacunes importantes dans certains systèmes ministériels en ce qui concerne la délégation et la consignation des pouvoirs de signer, la délivrance de certificats relatifs à la disponibilité des fonds, la certification pour paiement et la certification du pouvoir de dépenser.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Les procédés de marchés des ministères devraient exiger une explication sur la façon de choisir un contracteur et les clauses de contrôle des coûts devraient être intégrées à l'établissement de prix à taux fixes et de prix coûtants majorés. Le Conseil du Trésor devrait être mis au courant des modalités importantes et, selon le cas, les contrats devraient être approuvés par le Conseil du Trésor avant que le travail commence.

Les guides financiers des ministères devraient inclure des procédures à suivre quant à la consignation tant de la délégation que de l'exercice des pouvoirs de signer, quand à la consignation et au contrôle des engagements des marchés, et quant aux pouvoirs de dépenser et de payer, afin d'assurer que les paiements sont conformes aux modalités des marchés et ne sont effectués qu'après que l'on a reçu la preuve que les procédés de contrôle des comptes ont été entièrement suivis.

SITUATION ACTUELLE

L'Appendice E du chapitre 310 du Manuel de la politique administrative exige que les Présentations ministérielles ou destinées au Conseil du Trésor relativement à la passation de marchés explicitent la méthode de sélection retenue et précise les autres renseignements qu'il faut inclure dans les présentations au Conseil du Trésor. La circulaire

1979-20, Directives concernant le contrôle des coûts, publiée le 27 juillet 1979, traite du contrôle des coûts ainsi que des demandes d'approbation avec effet rétroactif.

Le Bureau du Contrôleur général prend actuellement des mesures visant à assurer l'opportunité des procédures et l'élaboration de plans de mesures correctives.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - 1978

RÉSUMÉ DES QUESTIONS, RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS ET APERÇU DE LA SITUATION ACTUELLE - QUESTIONS INTÉRESSANT L'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

PARAGRAPHES

CHAPITRE 12

QUESTIONS

VÉRIFICATION INTERNE INTÉGRÉE AU SEIN DU GOUVERNEMENT - MÉTHODE RECOMMANDÉE

Dans ce chapitre, on a abordé trois importantes questions:

1.Dans nombre de ministères, les activités de vérification étaient menées par plusieurs groupes, sans coordination entre eux.

2.Aucun des 35 ministères et organismes visés ne satisfaisaient aux sept critères établis à l'égard de l'évaluation de la fonction de vérification interne. Les besoins principaux étaient:

-définition générale des responsabilités;

-planification adéquate des vérifications;

-niveau hiérarchique approprié;

-ressources de vérification compétentes;

-travail de vérification professionnel;

-observations de vérification rapportées clairement, et

-comité de vérification efficace.

3.À quelques exceptions près, les gestionnaires des ministères ne fournissaient pas l'appui nécessaire et n'assuraient pas la direction voulue et, jusqu'à présent, 1'organisme central n'a offert qu'un appui sporadique et contradictoire à l'égard de la vérification interne.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

Pour que le gouvernement retire pleine valeur des quelques $150 millions que les ministères et organismes dépensent actuellement chaque année aux fins des activités de vérification, il faut apporter les améliorations suivantes:

-intégration de l'éventail des activités de vérification, d'examen, d'inspection, de contrôle et d'évaluation qui se déroulent actuellement;

-respect des normes ou pratiques généralement reconnues pour les vérifications efficaces; et

-direction et appui de la gestion venant des organismes centraux et de l'intérieur des ministères.

SITUATION ACTUELLE

1.Le Bureau du Contrôleur général a mené auprès des 21 principaux ministères du gouvernement une enquête portant sur les pratiques et contrôles de gestion, y compris les pratiques et contrôles visant les activités de vérification interne. On se propose d'étendre l'enquête aux dix ministères qui, par ordre d'envergure, viennent immédiatement après ces vingt premiers.

D'après l'enquête, la plupart des principaux ministères ont mis en place une seule fonction intégrée de vérification interne, ou y travaillent. Tout ministère qui, d'après l'enquête, ne dispose pas d'une fonction intégrée de vérification interne devra élaborer un plan pour confier la responsabilité de la vérification à une seule unité.

2.Le Conseil du Trésor a publié des normes de vérification financière interne faisant état de critères à respecter pour la conduite de vérifications efficaces. Les enquêtes portant sur les fonctions de vérification interne au sein des ministères examinés se sont intéressées au respect de la norme du Conseil du Trésor, laquelle avait été élargie aux fins de l'enquête de manière à englober les exigences sur le plan d'une vérification d'ensemble.

À l'heure actuelle, le Bureau du Contrôleur général travaille à l'élaboration de normes relatives à la vérification d'ensemble et continuera de surveiller le respect des critères établis.

3.L'enquête sur la vérification interne et les plans d'action qui en résulteront feront en sorte que les sous-chefs et le Contrôleur général devront s'engager à améliorer la vérification interne comme il se doit. Au cours des deux dernières années, le Bureau du Contrôleur général a assumé une direction forte. Voici les mesures qu'il a prises:

1)Publication de normes relatives à la Vérification financière interne;

2)préparation d'un cours de formation à l'intention des vérificateurs internes; et

3)création d'un comité interministériel chargé d'améliorer la vérification interne au sein du gouvernement par le biais de l'échange de renseignements.

Ces efforts se font sentir encore davantage au cours des années à venir.